

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
Departamento de Economía Aplicada I
(Economía Internacional y Desarrollo)



TESIS DOCTORAL

**La paradoja institucional China
¿Desarrollo con instituciones heterodoxas?**

**Propuesta metodológica para un análisis de arraigamiento *Northiano*
del desarrollo**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Guillermo García Díaz-Ambrona

Directora

Clara García Fernández-Muro

Madrid, 2018

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Departamento de Economía Aplicada I
(Economía Internacional y Desarrollo)



**LA PARADOJA INSTITUCIONAL CHINA
¿DESARROLLO CON INSTITUCIONES HETERODOXAS?**

**PROPUESTA METODOLÓGICA PARA UN ANÁLISIS DE
ARRAIGAMIENTO *NORTHIANO* DEL DESARROLLO**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR

Guillermo García Díaz-Ambrona

DIRECTORA

Clara García Fernández-Muro

Madrid, 2017

LA PARADOJA INSTITUCIONAL CHINA
¿DESARROLLO CON INSTITUCIONES HETERODOXAS?
PROPUESTA METODOLÓGICA PARA UN ANÁLISIS DE
ARRAIGAMIENTO *NORTHIANO* DEL DESARROLLO

Guillermo García Díaz-Ambrona

Trabajo para optar al grado de Doctor en Ciencias Económicas
dirigido por la Dra. Clara García Fernández-Muro

Departamento de Economía Aplicada I
Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales
Universidad Complutense de Madrid

2017

Nature, it is said, does not make jumps. But what has happened in capitalist East Asia during the postwar era is as close to a jump up the economic hierarchy of nations as nature ever makes... Anyone who claims to offer an explanation for the wealth of nations must be concerned to show how East Asian capitalist cases fit the general theory, for if the fastest growers cannot be accommodated the theory itself is cast in doubt.

Robert Wade

Profesor de Economía de la London School of Economics

El color del actual gato chino puede llevar a devanarse los sesos a muchos especialistas —¿sigue siendo socialismo ese híbrido de poder centralizado y autoritario con fuerte presencia de la economía de mercado?—, pero de lo que no cabe la menor duda es de que caza muchos ratones.

Eugeni Bregolat i Obiols

Tres veces Embajador de España en la R. P. de China

君自故乡来
应知故乡事
来日绮窗前
寒梅着花未

Caballero que de mi aldea viene

y ha de saber cuanto allí sucede

el día de su partida, ¿había ya florecido

el ciruelo delante del ventanal ornamentado?

王维 • Wang Wei

-Y, ¿cuánto tiempo piensa quedarse para escribir su libro sobre China?

-Pues mire, Sr. Embajador, sólo un par de semanas.

-Hace usted bien. Si prolonga su estancia le resultará más difícil.

Felipe de la Morena Calvet

Embajador de España en R. P. de China desde 1978 a 1982

Si todo lo que hacemos y necesitamos hacer en cada díauviésemos que idearlo y quererlo por nuestra propia cuenta no llegaríamos a la tarde y (...) tendríamos que comenzar a ser “el hombre” de cada mañana. Gracias a que la colectividad donde nacemos es portadora de todo un sistema de comportamiento (...) nos queda un poco de energía libre para vacar a ser personas, a pensar algunas ideas por nosotros mismos, a proyectar y ejecutar algo de conducta original.

José Ortega y Gasset

ÍNDICE

ÍNDICE DE FIGURAS	7
LISTA DE ACRÓNIMOS UTILIZADOS	11
PRÓLOGO	15
RESUMEN	23
<i>ABSTRACT</i>	26
INTRODUCCIÓN	29
Alcance, objetivos y relevancia de la investigación	30
Metodología y avance de los resultados	38
Articulación de la tesis y resumen capitular	58
 <i>SECCIÓN I: ESTADO DE LA CUESTIÓN, MARCO META-TEÓRICO Y PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS DE INVESTIGACIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICOS</i>	
Capítulo 1: La Paradoja Institucional China	67
1. Introducción	67
2. El período de <i>reforma y apertura</i> : una historia de éxito desarrollista	69
3. El “laboratorio” chino y el péndulo de la economía del desarrollo	73
4. Las múltiples paradojas chinas y el final del consenso dominante en la TED	83
5. La Paradoja Institucional China y el reto central para una NEI útil	92
5.1 La Paradoja Institucional China y el reto del relativismo post-Consenso	93
5.2 La operativización del arraigamiento como clave de la praxis institucional	104
 Capítulo 2: La NEI <i>northiana</i> y el crecimiento económico	109
1. La Nueva Economía Institucional: Conceptos claves y antecedentes	120
2. La evolución del pensamiento <i>northiano</i> : hacia un arraigamiento profundo	123
3. La NEI como marco integrador: determinantes próximos y profundos del crecimiento	132
4. El arraigamiento como eje vertebrador del análisis institucional	137

4.1 El arraigamiento superficial de lo económico dentro de la acción social deliberada	138
4.2 El arraigamiento profundo y los aportes <i>culturalistas</i> a la Economía	150
5. ¿Qué derechos de propiedad importan más para el desarrollo?	176

Capítulo 3: La relación entre *forma* y *función* institucional: el análisis de arraigamiento **185**

1. Introducción	185
2. El reto de la NEI: esclarecer la relación entre <i>forma</i> y <i>función</i> institucional	189
2.1 Variedad institucional: la literatura sobre el Capitalismo Comparado	189
2.2 Propuesta para la aproximación metodológica al análisis de arraigamiento	196
2.3 El análisis de arraigamiento: un reto común para la NEI y la Teoría Económica del Desarrollo	201
3. El arraigamiento del “compromiso político creíble” en la matriz institucional	217
3.1 Análisis Económico de la función institucional	218
3.2 Análisis del Sustrato Cultural: la cultura política	220
3.3 Análisis contingente del período de reformas	228
3.3.1 Credibilidad política: voluntad, capacidad y sostenibilidad	230
3.3.2 El dilema de la gobernanza: efectividad versus responsabilidad	231
3.3.3 Un modelo del proceso pilotado de institucionalización	233
3.3.4 El compromiso creíble conductual (<i>behavioral theory of commitment</i>)	252

SECCIÓN II: DESARROLLO TEÓRICO-METODOLÓGICO PARA LA OPERATIVIZACIÓN DEL ANÁLISIS DE ARRAIGAMIENTO Y FORMULACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

Capítulo 4: Desarrollo conceptual para operativizar el arraigamiento en la NEI **267**

1. Introducción: el reto de la adecuada definición conceptual y operativización	268
1.1 La necesidad de poner orden terminológico y conceptual en la NEI	268
1.2 El reto de la operativización de un enfoque institucional de vía media	271
2. Aoki: instituciones como estados de equilibrio de un juego	280
2.1 Tres visiones de las instituciones	282
2.2 La conceptualización de las instituciones en Aoki	283
2.3 Cinco aspectos claves de las instituciones según Aoki	285
2.4 Dominios básicos y proto-instituciones	288
2.5 Normas comunitarias: el arraigamiento social en juegos enlazados	292

2.6 Interdependencias institucionales: las relaciones sincrónica y diacrónica	297
2.7 La potencia analítica del aporte de Aoki: el caso del dominio político	304
2.8 El carácter dual del cambio institucional: visión interna y externa	315
2.9 El aporte de Aoki como complemento esencial para operativizar la teoría <i>northiana</i>	321
3. Una topología del Espacio Institucional: China frente al referente occidental	323
3.1 El Espacio Institucional como una jerarquía anidada constitutiva (<i>holarquía</i>)	324
3.2 La holarquía del Espacio Institucional: visión comparada entre China y Occidente	332
3.2.1 El Espacio Institucional: una holarquía con flujo de causalidad ascendente	333
3.2.2 Nivel 0 extra-institucional: el sustrato biológico y existencial del Homo sapiens	338
3.2.3 Nivel 1 constitutivo: el arraigamiento profundo de la huella civilizatoria	343
3.2.4 Nivel 2 normativo: la cultura política <i>sínica</i> frente al referente liberal	354
3.2.5 Nivel 3 del comportamiento intencionadamente racional: la gobernanza política	362
3.2.6 Nivel 4 del entorno extra-institucional: ámbito de la economía desarraigada	381

Capítulo 5: El desarrollo como proceso de aprendizaje *adaptativo* en un sistema intencional complejo **387**

1. La plasticidad institucional: el pilotaje arraigado del cambio institucional	387
1.1 Relaciones vertebradoras del EI: <i>consistencia adaptativa</i> y <i>consistencia simbólica</i>	388
1.2 La plasticidad institucional y sus límites	394
1.2.1 El ideal del cambio endógeno puro: la democracia deliberativa	395
1.2.2 La utopía del cambio institucional <i>impuesto</i> : el Estado totalitario	398
1.2.3 El rango plástico del cambio institucional: el pilotaje arraigado	405
2. Desarrollo como proceso de cambio institucional <i>pilotado, arraigado y adaptativo</i>	423
2.1 Las tres fases para el análisis del proceso de desarrollo económico	425
2.2 El desarrollo económico <i>arraigado</i> visto bajo una perspectiva normativa	428
2.3 Intervenciones profundas de Nivel 3: intencionalidad política y poder sustantivo	434
2.4 Arraigando la TED dentro del marco de la NEI <i>northiana</i>	442
2.5 La dependencia de trayectoria y el “arte del desarrollo”: el ejemplo de China	450
2.6 Implicaciones sobre la generación de un compromiso reformista creíble	458
3. El nuevo paradigma científico y la superación del mito cientifista en la Economía	452
3.1 La potencia clarificadora de la topología del EI para el análisis institucional	461
3.2 Alineando la Economía con el Nuevo Paradigma Científico	465
3.3 La asunción de la complejidad: la superación del mito cientifista en la Economía	468
3.4 Una visión amplia de la causalidad: la vía intermedia entre	

el determinismo y el azar	473
3.5 La gran dificultad para la aplicación empírica de las Ciencias de la Complejidad	478

Capítulo 6: Hipótesis y aproximación al análisis empírico de las instituciones **483**

1. Formulación razonada de las hipótesis	485
1.1 Antecedentes: el llamamiento de Hayek a la humildad	485
1.2 Formulación de los supuestos, hipótesis y corolarios	489
1.3 La consistencia simbólica como hipótesis institucionalista <i>fuerte</i> en el NPC	502
2. Aproximación al análisis empírico de la realidad institucional	511
2.1 El “hecho” institucional y los enfoques epistemológicos <i>emic</i> y <i>etic</i>	515
2.2 Las “dimensiones culturales” y los estudios transculturales	522
3. El reto de la medición de la calidad institucional	543
3.1 Un problema pendiente de resolver	543
3.1.1 La desconexión entre los indicadores de calidad institucional y el problema del desarrollo	543
3.1.2 Un mapa conceptual para la aproximación empírica a las instituciones	545
3.2 Análisis crítico de los índices de calidad institucional que generan la PIC	555
3.2.1 La PIC: repaso de los principales indicadores de calidad institucional	555
3.2.2 Limitaciones de los indicadores dominantes de calidad institucional	574
4. Propuesta Metodológica para la validación empírica	582
4.1 Hacia un enfoque empírico adaptado a la complejidad: <i>la triangulación arraigada</i>	582
4.2 Enfoque para el Análisis Institucional Histórico y el Análisis Contingente	588
4.2.1 Análisis Institucional Histórico del Sustrato Normativo	590
4.2.2 Análisis Contingente <i>triangulado</i> del período reformista	594

SECCIÓN III: CONTRASTACIÓN EMPÍRICA

Capítulo 7: China y sus instituciones en perspectiva histórica **603**

1. Introducción: la excepcionalidad histórica de China	603
2. La preeminencia económica de la China premoderna	608
2.1 La emergencia de los elementos institucionales <i>basales</i> de la civilización china	608
2.2 La preeminencia económica de China hasta el siglo XVII	630
3. El declive de China: la Gran Divergencia y el Siglo de las Humillaciones	640

3.1 La Gran Divergencia y el inicio del declive de China	641
3.1 El Siglo de las Humillaciones (1839-1949)	650
4. La Nueva China: la Era de Mao Zedong	666
4.1 Características Generales del período maoísta	667
4.1.1 Sobre el modelo de desarrollo económico maoísta	668
4.1.2 La primacía de la ideología política sobre la economía	670
4.1.3 Un proyecto de ingeniería social sin precedentes en la historia china	671
4.1.4 El alto precio económico de unas relaciones internacionales politizadas	676
4.2 La compleja valoración del legado maoísta	680
4.3 El período maoísta desde una perspectiva institucional	683
4.3.1 Los factores institucionales como clave explicativa del desarrollo económico	683
4.3.2 La ingeniería social de Mao: traspasando los límites de la plasticidad institucional	686
5. Conclusiones: la aproximación al Espacio Institucional chino en 1978	694
5.1 Recapitulación: aproximando el sustrato cultural chino por “triangulación”	694
5.2 Condiciones iniciales coyunturales (N4) e institucionales (N3)	702
Capítulo 8: La era de reformas: desarrollo con instituciones heterodoxas	717
1. Introducción	717
2. La primera fase de las reformas: la era de Deng Xiaoping (1978-1993)	724
2.1 Antecedentes directos y condicionantes del impulso reformista	726
2.2 Características de las reformas	730
2.3 Perspectiva dinámica del cambio institucional: el pilotaje de Deng	737
2.4 Fases e hitos principales del proceso reformista durante la era de Deng	743
2.4.1 Fase 1: “El pájaro enjaulado” (1979-1983)	744
2.4.2 Fase 2: El despegue de las reformas (1984-1988)	745
2.4.3 Fase 3: El <i>interludio de Tiananmen</i> y el relanzamiento de las reformas (1988-1993)	747
3. El período Post-Deng: de 1993 hasta nuestros días	748
3.1 Primeros pasos: La emergencia de un enfoque reformista más sofisticado	749
3.2 Administración de Jiang Zemin (1993-2002)	751
3.3 Administración Hu Jintao - Wen Jiabao (2003-2013)	753
3.3.1 La consolidación de un <i>modelo chino</i> y la creciente asertividad de sus élites	760
3.3.2 La reafirmación del universo simbólico chino en la construcción de una identidad moderna	764
3.3.3 La reemergencia del contrato social tradicional chino del <i>Mandato del Cielo</i>	766

3.4 Administración Xi Jinping - Li Keqiang: los retos de la China contemporánea	779
3.4.1 El proyecto reformista para salir de la trampa de los países de ingresos medios	782
3.4.2 El rostro de la PIC en la China actual y el reto de la <i>equifinalidad</i> institucional	791
4. Conclusiones del análisis de arraigamiento y validación de las hipótesis	821
4.1 La evolución de los rasgos centrales de la <i>dinámica</i> reformista	823
4.2 Contrastación de las hipótesis: <i>función</i> y <i>forma</i> institucional del juego político	828
4.2.1 Validación de los supuestos	829
4.2.2 Validación de las hipótesis en el plano meta-institucional de la gobernanza política	851
4.3 Un sistema de DP arraigado y con sesgo desarrollista	860
4.3.1 Hacia un sistema híbrido de control de la propiedad empresarial	860
4.3.2 Legalismo <i>estatista</i> : el <i>Rule by law</i> y la protección de los DP	870
4.4 Recapitulando: las instituciones de un Estado <i>activista</i> orientado al desarrollo	879
CONCLUSIONES PRINCIPALES	885
BIBLIOGRAFÍA	891
ANEXO I: FIGURAS	923

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA i.1	925
Los tres retos anidados de la tesis	
FIGURA i.2	927
Resumen del enfoque teórico y metodológico	
FIGURA 1.1	929
Desigualdad internacional de ingresos	
FIGURA 1.1	931
Consenso de Washington y su versión institucional aumentada	
FIGURA 2.1	933
Mapa de niveles de arraigamiento para el análisis institucional	
FIGURA 2.2	935
La NEI <i>northiana</i> : el marco integrador de los aportes explicativos del desarrollo chino	
FIGURA 3.1	937
Forma, función y objetivo institucional	
FIGURA 3.2	939
Los dos dominios institucionales	
FIGURA 3.3	941
Modelo general de pilotaje del cambio institucional (MGPCI)	
FIGURA 4.1	943
Diagrama COASE de Aoki	
FIGURA 4.2	945
Enfoque institucional progresivo de Aoki	
FIGURA 4.3	947
Topología del Espacio Institucional	
FIGURA 4.4	949
Jerarquía anidada constitutiva (holarquía) del Espacio Institucional	
FIGURA 4.5	951
Modelización comparada del EI: China y el RIIO	
FIGURA 4.6	953
Dimensiones culturales de Hofstede para países seleccionados	

FIGURA 4.7	955
Mapa de la dimensión primaria: individualismo <i>versus</i> colectivismo	
FIGURA 4.8	957
Dominio Institucional de Interés (DII)	
FIGURA 5.1	959
Límites de la Plasticidad Institucional	
FIGURA 5.2	961
Diagrama del Reformador	
FIGURA 6.1	963
La dependencia de trayectoria en los sistemas auto-organizados	
FIGURA 6.2	965
Mapa conceptual para la aproximación empírica a las instituciones	
FIGURA 6.3a	967
Indicadores de calidad institucional: WGI e IMD	
FIGURA 6.3b	969
Indicadores de calidad institucional: abriendo el índice VA del WGI	
FIGURA 6.3c	971
Indicadores de calidad institucional: Polcon, HF y WEF	
FIGURA 6.3d	973
Indicadores de calidad institucional: DP en China, Hong Kong y los EE. UU.	
FIGURA 6.4	975
Sinopsis crítica de los indicadores de calidad institucional	
FIGURA 6.5	977
Aproximación empírica multi-nivel a los modelos mentales de los agentes chinos	
FIGURA 6.6	979
Propuesta esquemática para la validación empírica de las hipótesis	
FIGURA 7.1	981
Resumen del AIH de las instituciones chinas	
FIGURA 8.1	983
Sinopsis cronológica del proceso reformista	
FIGURA 8.2	985
Cuadro sinóptico de la evolución de la dinámica institucional	

FIGURA 8.3	987
Resultados de preguntas seleccionadas del WVS (Ronda 6)	
FIGURA 8.4	989
Resultados agregados por región de Blondel e Inoguchi (2006)	
FIGURA 8.5	991
Cultura Política: distribución de valores en el Este asiático y Europa Occidental	
FIGURA 8.6a	993
Selección de datos de N4 relativos al proceso reformista (I)	
FIGURA 8.6b	995
Selección de datos de N4 relativos al proceso reformista (II)	
FIGURA 8.7	997
Evolución de la capacidad extractiva del Estado chino	
FIGURA 8.8	999
Inversión total en activos fijos según propiedad y control empresarial	
FIGURA 8.9	1001
China según el WJP Rule of Law Index 2015	
FIGURA 8.10	1003
Equifinalidad Institucional en el DII	

LISTA DE ACRÓNIMOS MÁS UTILIZADOS

AATF	Análisis de Arraigamiento en Tres Fases
ABS	<i>Asian Barometer Survey</i>
AIH	Análisis Institucional Histórico
AIHC	Análisis Institucional Histórico y Comparativo
BM	Banco Mundial
CC	Índice de <i>Control de la corrupción</i> de WGI
CNPC	Congreso Nacional del Partido Comunista Chino
CVS	<i>Chinese Value Survey</i>
CW	Consenso de Washington
CRC	Complejo del Reino del Centro
DII	Dominio Institucional de Interés
DP	Derechos de Propiedad
DSI	Definición del interés personal (<i>Definition of self-interest</i>)
ED	Economía del desarrollo
EI	Espacio Institucional
EOS	<i>Executive Opinion Survey</i> del Foro Económico Mundial
FH	Freedom House
FYP	Plan Quinquenal (<i>Five Year Plan</i>) del PCCh
GCI	<i>Global Competitiveness Index</i> publicado por el Foro Económico Mundial
GCR	<i>Global Competitiveness Report</i> publicado por el Foro Económico Mundial
GD	Gran Divergencia
GE	Índice de <i>Efectividad gubernamental</i> del WGI
GSA	Gran Salto Adelante
HF	Heritage Foundation
IFAD	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
IDE	Inversión Directa en el Exterior
KMT	Kuomintang (o <i>Guomindang</i>)
LLC	Corporaciones de Responsabilidad Limitada (<i>Limited Liability Corporations</i>)
MGPCI	Modelo General de Pilotaje del Cambio Institucional
N0	Nivel extra-institucional del sustrato biológico
N1	Nivel <i>constitutivo</i> o antropológico del EI

N2	Nivel <i>normativo</i> o socio-cultural del EI
N3	Nivel <i>intencional</i> o político del EI
N4	Nivel extra-institucional del entorno físico o de la estructura económica
NBS	<i>National Bureau of Statistics</i> (de China)
NDRC	<i>National Development and Reform Commission</i>
NEI	Nueva Economía Institucional
NPC	Nuevo Paradigma Científico
NPI	Nuevos Países Industrializados
OMC	Organización Mundial del Comercio
OTA	Orientación hacia la autoridad (<i>Orientation towards authority</i>)
PCCh	Partido Comunista Chino
PIC	Paradoja Institucional China
POLCON	Índice de Restricción Política (<i>Political Constraint Index</i>)
PPA	Paridad de poder adquisitivo
PS	Índice de <i>Estabilidad política y ausencia de violencia</i> del WGI
RIIO	Referente Institucional Idealizado de Occidente
RPCh	República Popular China
RL	Índice de <i>Estado de derecho</i> (<i>Rule of Law</i>) del WGI
RQ	Índice de <i>Calidad regulatoria</i> del WGI
SASAC	State Asset Supervision and Administration Commission
SC	Sustrato Cultural (N1 y N2)
SCF	Sistema de Contratación Fiscal
SDH	Siglo de las Humillaciones
SGM	Segunda Guerra Mundial
SOE	State Owned Enterprise
SRF	Sistema de Responsabilidad Familiar
SDTM	Subobjetivo de Desarrollo Teórico-Metodológico
SSSR	Supply-side Structural Reforms
TED	Teoría Económica del Desarrollo
TVE	Town and village enterprises
VA	Índice de <i>Voz y rendición de cuentas</i> del WGI
WBES	World Business Environment Survey
WCY	<i>World Competitiveness Yearbook</i> publicado por el IMD
WEF	Foro Económico Mundial

WFOE	Wholly Foreign Owned Enterprise
WGI	World Governance Indicators
WJP	World Justice Project
WVS	<i>World Values Survey</i>
YES	<i>Yearly Executive Survey</i> publicada por el IMD
ZEE	Zona Económica Especial

PRÓLOGO

Ninguna empresa, gloriosa o humilde, puede entenderse al margen de las motivaciones de sus autores, y del reconocimiento debido a aquellas personas que, a veces sin ser conscientes de ello, han servido de estímulo para que llegue a buen puerto.

MOTIVACIÓN: ¿POR QUÉ ESTE TRABAJO?

El mundo es un lugar fascinante... y ciertamente contradictorio. El hombre contemporáneo, que gracias a la técnica viaja por los astros (como los dioses de antaño) y cree controlar su destino, se olvida de su propia *humanidad* y permite que la pobreza y la desigualdad campen a sus anchas. En las sociedades más opulentas cunde una especie de neurosis colectiva y un gran desencanto. El sentimiento es que seguimos sin gobernar nuestras propias vidas y que son otros los que lo hacen por nosotros. El corsé que impone la *estructura*, el *sistema* o nuestra *circunstancia* que diría Ortega, oprime al hombre contemporáneo de modo que éste, parafraseando al filósofo, apenas encuentra espacio en que poder alojar un proyecto de vida que tenga figura propia.

El viaje circular que es la vida, y que con suerte nos devuelve al mismo lugar del que partimos, pero con serenidad de espíritu y conocimiento de causa, me ha llevado a sentir de forma lacerante —y sólo duele lo encarnado, no lo intelectual— el problema de la Modernidad. De esa emancipación truncada que denunciaba la Escuela de Frankfurt y que sólo nos libera de una superstición arcaica para caer preso de otra moderna: la mitificación de una ciencia deshumanizada.

Reconozco que un día fui sin duda abducido por la fascinación y el sentimiento de potencia cegadora de la técnica. Como ingeniero aeroespacial de formación, pasé mis primeros años de trabajo junto a verdaderos ingenieros vocacionales, diseñando aviones supersónicos de combate y un satélite científico de observación solar aún situado con precisión en el primer punto de equilibrio de Lagrange a aproximadamente 1.500.000 km de la Tierra. Por otra parte, el peso de la brevedad existencial acrecentado por el paso del tiempo, y más de la mitad de mi vida adulta fuera de mi país —España—, unido a mi pasión por viajar y conocer culturas distintas, me han hecho especialmente sensible al segundo término de la contradicción. He conocido el rostro humano de la miseria y la

desigualdad. También el de la incomprensión entre culturas que asumiendo como natural (cuando no, superior) su visión de mundo, degenera con demasiada frecuencia en hostilidad y confrontación.

Yo no sé cómo resolver el problema de la Modernidad, que no es otro que el de la falta de sentido, pues si bien *primum vivere deinde philosophari*, asegurada la autoconservación, la vida humana, recuerda Ortega, tiene que estar puesta a algo, sea una empresa gloriosa o humilde, pero que se extienda más allá de sí misma. Sé sin embargo que no hay solución que no pase por rescatar al conocimiento —extraviado desde el *Scientia potentia est* de Bacon y convertido en herramienta ciega de poder y de subyugación— para ponerlo al servicio de la Vida y del desarrollo integral de la humanidad como proyecto compartido. Esto exige cuestionar el mito del Progreso en su actual deriva occidental que espoleado por la sensación de poder que confiere la superioridad material y técnica, se proyecta en una insostenible y contraproducente compulsión *fáustica* de transformación del entorno. Andamos con una pierna técnica de gigante y otra humanista de enano. Hemos mitificado la Ciencia como algo que está por encima del hombre y sus valores. Pero si hace más de un siglo que ni siquiera la Física puede ya concebirse al margen de la mirada que proyecta el observador, menos aún puede la Economía aspirar a ser una ciencia objetiva y libre de valores.

El que el eurocentrismo haya positivado nuestra cosmovisión, hasta tornarla invisible e improblematicable —como una verdad universal—, es una forma engañosa de reduccionismo que mutila la riqueza y variedad del mundo simbólico del hombre y limita la capacidad para estudiar su comportamiento. El privilegio de convivir en culturas distantes es precisamente el de poder mirarse a uno mismo desde cierta distancia. Esto es lo que me han permitido hacer los seis años que he vivido en China, cuna de la *otra* gran civilización, la única que a día de hoy presenta un cierto contrapeso, aún mínimo, a la Civilización Occidental. Y, como sostiene con razón el profesor neoconfuciano Tu Weiming, el problema con el eurocentrismo es que al ignorar la sabiduría que encierran otras culturas, la humanidad reduce innecesariamente el repertorio de recursos simbólicos para formular una visión humanista integrada y coherente. Justo cuando se torna más necesaria que nunca. Urge concebir un concepto de progreso y de desarrollo que vaya más allá de los estrechos confines de la mentalidad eurocéntrica.

Esta tesis es mi pequeño acto de resistencia ante este estado de las cosas. Un acto de resistencia que proyecta mi maqueta estética del mundo. Y que al ordenar y dar forma a las ideas, intuiciones y,

por supuesto, prejuicios que he ido formando a lo largo de los años, arrastra inevitablemente el sedimento de mi experiencia vital.

Sostengo que la Economía debe abandonar su ideal mecanicista y la vana búsqueda de precisión. Debe aceptar que las instituciones que crean los humanos —*actores* intencionales— para vertebrar el comportamiento social constituyen los *sistemas complejos* de mayor complejidad que podamos concebir —mucho más que los físicos y biológicos que en aquéllos se subsumen—, y que sólo desde el paradigma de las Ciencias de la Complejidad es posible su estudio. En definitiva, para recuperar el espíritu emancipatorio del iluminismo es necesario un cambio de mentalidad que supere el mito cientifista, es decir, la forma más comúnmente aceptada de reduccionismo. Pero esto sólo es posible desde el convencimiento de que una Ciencia *rehumanizada* es más plenamente científica, aunque tratar de frente con la complejidad exija humildad y revisar a la baja la pretensión de lo que es explicable y, más aún, predecible.

Naturalmente, no es sólo una mirada crítica y expresar mi insatisfacción lo que me lleva a embarcarme en este proyecto. Expulsado del paraíso, el destino trágico del hombre, recuerda Erich Fromm, es ser parte de la naturaleza y a la vez sentirse compelido a trascenderla. Por eso sostengo que más allá de la inabarcable amplitud de sus expresiones culturales, existe *una* naturaleza humana que bajo el papel constructivo del tiempo despliega su potencial. Dentro de este proceso histórico no-ergódico, cuyos frutos y conquistas se sedimentan en lo que Ortega llama la *altura de los tiempos*, el hombre, como sujeto individual o colectivo, no sólo está condenado a ejercer su libertad. Para aspirar a una vida auténtica —evitando *caer prisionero en los pisos inferiores de su destino*, empleando la bella expresión orteguiana— debe hacerse cargo de su dilema radical y dar un uso socialmente fecundo a la libertad. No puede agarrarse al anhelo de deshacer el camino andado para volver a una remota e idealizada Arcadia. Pero tampoco refugiarse en los cantos de sirena de un relativismo extremo rayano con en el nihilismo —puro escapismo y exaltación de la subjetividad que irónicamente es privilegio que sólo la solidez de aquello que se menosprecia concede— que parece ser la marca de agua de las distintas corrientes del pensamiento posmoderno.

Este posicionamiento personal impregna la tesis a través del pleno reconocimiento de que la dialéctica inerradicable del Homo sapiens discurre entre dos polos: la voluntad de trascender como ser auto-consciente y sabedor de su finitud, que impide cualquier acercamiento al hombre al margen

de sus ideas, sentimientos e incluso espiritualidad; y el insoslayable principio de realidad que disciplina su estar en el mundo, y que Freud encarna en Ananké, la diosa de la necesidad.

Siendo esto una tesis doctoral en Economía del Desarrollo, y no un ensayo filosófico, el foco analítico debe recaer en el lado más sólido de un problema adaptativo que no acepta ensoñaciones. Pues, como bien señala Fernando Savater, la diferencia entre el mundo *virtual* y el *real* es que mientras que en el primero todo está permitido, en el mundo real los golpes duelen. Aún así, este compromiso con el realismo no puede ser la puerta de entrada a planteamientos reduccionistas que niegan esa otra parte esencial del hombre que es más compleja de analizar —ideas, simbología, la épica e incluso la poesía— pero sin la cual es imposible explicar sus motivaciones y por tanto llegar a una teoría fecunda de la elección. Tampoco ignoro que el método científico necesariamente *modeliza* y por tanto simplifica la realidad. Sin embargo, mientras que el reduccionismo ofrece una caricatura que por razones espurias la desfigura —por ese complejo que lleva a sacralizar lo matemático para ser digno de la pátina de lo científico—, la simplificación bien entendida, cuando parte de premisas correctas y se apoya en una teoría que también lo es (la complejidad inherente a la Economía), puede ofrecer orientaciones correctas que son valiosas.

Mis inquietudes y también las casualidades de la vida, me han llevado a interesarme inicialmente por la Economía en general; posteriormente, al convencimiento de que sólo una visión institucionalista amplia, como la que ofrece Douglass North, puede tener sentido; y, tras desarrollar vivencialmente la intuición de que en China las cosas funcionan de otro modo... pero *funcionan*, a enfocarme en el estudio de la Paradoja Institucional China. El atractivo de este tema me sedujo desde un principio. Primero, porque es atípico que la Ciencia Económica deba esclarecer y explicar una historia de éxito y no un fracaso. Segundo, porque se trata de una de las paradojas más sangrantes de nuestro tiempo: el proceso de creación de valor más masivo y acelerado jamás conocido y que a pesar de que transcurre delante de nosotros, todavía presenta grandes incógnitas. En tercer lugar, porque su estudio ofrece una inmejorable piedra de toque con la que calibrar en una investigación aplicada hasta qué punto un enfoque institucionalista puede ser fecundo. Esto es, capaz de evitar el reduccionismo —integrando los factores explicativos más profundos— y a la vez decir algo de utilidad práctica. Y, finalmente, abriendo de lleno la espita de mi subjetividad, porque esta paradoja, en tanto resultado artificioso del reduccionismo cientifista y eurocéntrico, sintoniza en un modo muy vívido con mi malestar con la Modernidad.

Por alguna extraña razón confío en la estirpe humana, y es esa confianza la que me exige un compromiso ético y me interpela para, sin ser economista, meterme en el fregado de esta tesis. Me motiva, en definitiva, la esperanza de nuestro añorado José Luis Sampedro de que otro mundo *es* posible, siempre y cuando, claro está, cada cual contribuya según sus posibilidades a forjarlo. Pero, en un sentido muy *gramsciano* y a la vez nada revolucionario, esto no podrá hacerse sin antes conquistar el *mundo de las ideas* para que éstas se conviertan en las nuevas *ideas del mundo*. Esta tesis apenas pretende aportar un grano de arena en esa dirección.

Me declaro culpable de la carga subjetiva que arrastro y que he querido desvelar sin tapujos en las líneas precedentes, entre otras razones por ser indisociable de la motivación que me impulsa. Tan sólo cabe esperar que este ejercicio habrá merecido la pena si, siguiendo el método científico desde una premisa de humildad congruente con los fenómenos complejos, y de acuerdo con Hayek, logro decir algo aproximado pero valioso.

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quiero dar las gracias a mi directora de tesis, Clara García Fernández-Muro, por su valentía y amplitud de miras para acoger un proyecto de tesis arriesgado y con un planteamiento atípico. Sin su predisposición, interés y aliento, en definitiva, sin su ayuda, es probable que esta investigación nunca hubiera pasado del bosquejo inicial que en su día le presenté.

También quisiera extender mi agradecimiento a familiares y amigos que con tan generosa paciencia como exquisita sorna, me han aguantado y a la vez animado a concluir esta prueba a la que sólo yo he decidido someterme. Sus tentaciones, de tan buen grado consentidas, han otorgado a esta tesis el tiempo necesario para su maduración.

Doy las gracias en particular a Guillermo, Sole, Blanca y Pablo. Cuatro inmerecidos regalos — *préstamos* que diría Saramago— que aún necesitarán años, y probablemente tener hijos, para entender hasta qué punto han sido su ilusión y la fe en su padre las que en los momentos de flaqueza me han empujado hasta la conclusión de este trabajo.

Celebro sin rubor sentirme parte de un proyecto compartido e insondable que es infinitamente más grande que el minúsculo ser que soy: ¿la odisea humana? Por ello creo pertinente expresar aquí mi reconocimiento general, que no difuso, a los seres pasados y presentes de cuyos logros y

fracasos somos hoy herederos. Y en particular a aquéllos que, cruzándose en mi azaroso camino, lo han iluminado con la luz de la *palabra*, hablada o escrita, y que nunca conocerán mi gratitud.

¿Qué impulsa a la voluntad a dar un golpe en la mesa para embarcarse en una tesis doctoral? Las motivaciones que he desbrozado en el epígrafe anterior hubieran encontrado sin duda cauces menos exigentes que un proyecto de varios años, ajeno a mi profesión, y que pocas ventajas prácticas ha de reportarme. ¿Por qué, además, hacerlo a partir de los cuarenta, pasado ese meridiano en que como decía Ortega uno siente ya el sol de espaldas y (añado) empieza a ver su propia sombra? Es difícil saberlo, pero cuando indago sobre el origen de esa llama íntima suelo toparme con el entrañable recuerdo de mi abuelo José Díaz-Ambrona Moreno. Si a alguien debo dedicar esta tesis es a él. Al político, al poeta, al humanista polifacético y agudo observador de su tiempo. Pero sobre todo al abuelo que con cariño e inteligencia supo abrir la escotilla del *asombro ante el mundo* en la más tierna infancia de su primer nieto, sembrando la inquietud por comprenderlo y una sensibilidad, aún muy suya, para vivirlo desde el profundo amor —y dolor— por su tierra.

Gracias.

RESUMEN

China, desde que inicia sus reformas en 1978, sostiene elevadas tasas de crecimiento en ausencia de las instituciones que según la corriente principal de la Teoría Económica del Desarrollo (TED) son necesarias para ello. Esto es, en ausencia de una gobernanza política que está regulada por un Estado de derecho, se orienta al bienestar general y protege de modo *creíble* los derechos de propiedad. El objetivo principal de investigación aplicada de esta tesis —titulada *la Paradoja Institucional China. ¿Desarrollo con instituciones heterodoxas? Propuesta metodológica para un análisis de arraigamiento northiano del desarrollo*— es, por tanto, esclarecer la Paradoja Institucional China (PIC), esto es, cómo China logra ese alto crecimiento con unas instituciones aparentemente inadecuadas.

El tratamiento de ese objetivo de investigación aplicada obliga a abordar dos objetivos teórico-metodológicos. Primero, una cuestión central para la TED: ¿de qué modo se genera un compromiso reformista que, resultando *creíble* a los agentes institucionales, induce altas tasas de inversión privada y de crecimiento inclusivo? Segundo, puesto que China lo logra siendo una autocracia en la que la élite del Partido-Estado dispone de un poder excepcional que no está sujeto a contrapesos externos, su éxito desarrollista es evidencia de que hay algo fundamental en las instituciones chinas que nuestra *mirada* occidental no ve, como pone de relieve la penalización que sufre China en los principales índices de calidad institucional. Esto sitúa a la Nueva Economía Institucional (NEI) delante de su principal limitación teórica: ¿cómo superar el simplismo del *monocultivo institucional* para arrojar luz respecto de la *equifinalidad* institucional? O lo que es lo mismo: ¿qué relación causal existe entre las *formas* institucionales culturalmente arraigadas y los *resultados* universales que se requieren para alcanzar un determinado estadio de desarrollo?

Al abordar los mencionados objetivos teórico-metodológicos, e inspirándonos en el paradigma científico de las Ciencias de la Complejidad, la tesis desarrolla un marco teórico que reinterpreta el corpus meta-teórico *northiano* en base a la visión de *instituciones como estados de equilibrio de un juego* de Aoki. Como parte de ese marco teórico, se propone una topología del *Espacio Institucional* como sistema jerárquico anidado (holarquía) que, según su profundidad de arraigamiento y tenacidad temporal, estructura los diversos elementos que lo configuran en varios niveles a su vez relacionados por una causalidad de tipo *constitutivo*. De este modo, la realidad institucional expresa

un actuar intencional que es *libre*, pero cuya condición de posibilidad queda acotada por modos de racionalidad culturalmente constituidos que son portadores de los elementos más profundos y tenaces del sustrato cultural, y que confieren dependencia de trayectoria al cambio institucional. Bajo estos presupuestos, y tras una detallada modelización de los aspectos más salientes del sustrato cultural chino mediante el análisis de un rico aporte multidisciplinar (antropología, psicología, sociología, ciencias políticas, jurídicas, economía), nuestro modelo prevé que durante el período reformista China sólo puede producir los resultados ortodoxos que prevé la TED/NEI a partir de formas institucionales consistentes con una cultura política paternalista arraigada. En suma, desde el prisma del orden político liberal, esta cultura política iliberal e idiosincrática —caracterizada por un pilotaje primordialmente jerárquico (*top-down*) del cambio institucional y por una relación orgánica, y no de contraposición, entre el Estado y la sociedad civil— debe impregnar al conjunto del marco institucional con su heterodoxia *formal*.

Al realizar el análisis aplicado, esto se corrobora empíricamente mediante un análisis contingente del período reformista que integra una amplia evidencia cualitativa y cuantitativa proveniente de múltiples disciplinas y enfoques. Este análisis muestra que instituciones centrales para el desarrollo económico, como el *mercado*, la *estructura de propiedad empresarial*, el *sistema jurídico-judicial*, o los *derechos de propiedad*, no pueden entenderse al margen de su arraigamiento en dicha cultura política. En consecuencia, y en contraste con los países que comparten una cultura política liberal, estos conceptos no se toman como *resultados* institucionales finalistas que poseen un valor normativo *per se*, sino como meros medios hábiles —retales de “tecnología” institucional— para la consecución de los objetivos de modernización y fortalecimiento nacional.

La tesis concluye que la PIC no es tal. Es sólo el producto de un enfoque institucionalista eurocéntrico y desarraigado que asume los referentes institucionales occidentales (léase anglosajones) como universales, sin reparar en que el propio orden político liberal es a su vez fruto evolutivo del arraigamiento de las instituciones políticas en un sustrato cultural idiosincrático (liberal). Pero además este trabajo muestra que, contrario a la convergencia institucional que prevén los enfoques *modernizadores* de la TED desarraigada, conforme aumenta la capacidad del Estado, y el modo de gobernanza política acrecenta su componente jerárquica, la heterodoxia inerradicable en las *formas* institucionales chinas debe manifestarse con mayor nitidez.

Finalmente, en el plano teórico-metodológico, esta tesis muestra que el buen gobierno puede emerger por una vía *motivacional* intrínseca y arraigada culturalmente, y no sólo mediante los contrapesos extrínsecos que propugna la TED. Y también que la NEI *northiana*, correctamente operativizada, puede ofrecer relaciones fecundas entre las *formas* institucionales culturalmente arraigadas y los *resultados* que producen. Esto avala la *equifinalidad* institucional y, por tanto, ofrece bases teóricas y empíricas que refutan la praxis aún dominante del monocultivo institucional.

ABSTRACT

Since the beginning of the reforms in 1978, China has sustained high rates of economic growth in the absence of the institutions that are deemed necessary for it according to mainstream Development Economics. That is, without a governance that, subject to the rule of law, is oriented towards the general welfare and offers *credible* protection of property rights. The main objective of applied research of this thesis —titled *China's Institutional Paradox. Development with heterodox institutions? A methodological approach for an Northian embeddedness analysis of development*— is to solve this apparent paradox.

To solve this paradox, two theoretical-methodological issues need to be addressed. First, a central issue related to the crux of the Theory of Economics Development (TED): how does it a commitment to reforms emerge that, being credible to institutional agents, can induce high rates of private investment and inclusive growth? Second, as China is an autocratic regime with a Party-State that exercises an exceptional power not subject to external checks and balances, its developmental success shows that there is something fundamental that gets lost in the way that most Western analysts regard Chinese institutions, as evidenced by the poor scores that China obtains in the most widely used institutional quality indices. This places the New Institutional Economy (NIE) in front of its main theoretical limitation: how to overcome the reductionist view implicit in institutional *monocropping* in order to shed light on the question of *institutional equifinality*? In other words: what is the causal relationship between culturally embedded, and thus idiosyncratic, institutional *forms* and the universal *results* required to reach a certain stage of development?

Inspired by the new paradigm of complexity science, this thesis develops a theoretical framework that reinterprets the *Northian* meta-theoretical corpus based on the vision of institutions as equilibrium states of a game of Masahiko Aoki. It also proposes a topology of the *Institutional Space* as a nested hierarchy (*holarchy*) structured in levels that are related by a causality of constitutive type. In this way, institutional reality expresses an intentional act that is *free*, but whose condition of possibility is confined to culturally constituted modes of rationality that carry the deepest and most enduring elements of the cultural substrate, insuring an institutional change that is path-dependent. Under these assumptions, and after an analysis of a vast multidisciplinary literature

(anthropology, psychology, sociology, political science, economics), we present a model of the most salient features of the Chinese cultural substrate that allows us to predict that China can only reach the institutional *results* predicted by the TED/NEI via institutional *forms* that are consistent with a deeply embedded paternalistic political culture. According to our theoretical framework, this iliberal and idiosyncratic political culture —characterized by top-down hierarchical institutional change and an organic, rather than an adversarial, relationship between the State and civil society— must permeate all institutional forms with its heterodoxy.

This is validated empirically through a contingent analysis of the reforms that integrates extensive qualitative and quantitative evidence from multiple disciplines and approaches. This analysis shows that central institutions for economic development such as the *market*, *ownership structure*, *legal system*, or *property rights* can only be understood embedded in the underlying political culture. Consequently, and in contrast to countries with a liberal political culture, in China these concepts are not taken as institutional *results* with *per se* normative value, but seen as mere bits of institutional "technology" to attain the *objectives* of modernization and national revival.

This work concludes that there is no such thing as a Chinese Institutional Paradox. The paradox is just the result of a *Eurocentric* and disembodied institutional approach that takes for granted that Western (ie. Anglo-Saxon) institutions are universal, not realizing that the liberal political order itself is the evolutionary result of political institutions embedded in an highly idiosyncratic (liberal) cultural substrate. Furthermore, we show that, contrary to the institutional convergence predicted by some *disembodied* modernization approaches adopted by the TED, as China's State capacity increases and the political governance strengthens its hierarchical top-down component, the ineradicable heterodoxy in Chinese institutional *forms* manifests itself with increasing clarity.

Finally, on the theoretical-methodological level, this thesis shows that good governance can also emerge via *intrinsic* and culturally embedded motivational mechanisms, and not only with the extrinsic checks and balances advocated by the TED. And also that the *Northian* approach to NEI, properly operationalized, can offer fertile causal relationships between culturally embedded institutional *forms* and the *results* they produce. This supports the idea that institutional *equifinality* is possible and, therefore, offers theoretical and empirical grounds to refute the still dominant praxis of institutional *monocropping*.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo principal el esclarecimiento de la Paradoja Institucional China (PIC), es decir, explicar por qué en flagrante contradicción con la corriente principal de la Teoría Económica del Desarrollo (TED), China sostiene desde 1979 hasta nuestros días una elevada tasa de crecimiento en ausencia de las instituciones que se presuponen condición *sine qua non* para ello, en particular sin la clave de bóveda institucional de un sistema seguro de derechos de propiedad (DP) que proteja la inversión privada.

La tesis parte de la contribución teórica de Douglass North a la Nueva Economía Institucional (NEI) y desarrolla un enfoque teórico-metodológico inspirado en el nuevo paradigma científico de las Ciencias de la Complejidad para operativizar un *análisis de arraigamiento* que arroje luz sobre cómo las capas más profundas del Espacio Institucional —las restricciones y posibilidades asociadas a los filtros normativos y simbólicos del sustrato cultural— determinan las condiciones de posibilidad del cambio institucional y, en consecuencia, de las configuraciones institucionales que permiten satisfacer determinados objetivos institucionales. Su aplicación al período reformista chino demuestra que la PIC no es tal y que China alcanza los *resultados* institucionales ortodoxos que prevé la TED, si bien mediante *formas* institucionales heterodoxas que funcionan precisamente por su arraigamiento en un sustrato normativo idiosincrático y tenaz. La paradoja es sólo un espejismo creado por una integración inadecuada, y contraria al espíritu *northiano*, de la NEI en el seno de la corriente principal de la TED que —impregnada de un doble sesgo *eurocéntrico* y *formalista*— degenera en un enfoque reduccionista orientado hacia el monocultivo institucional.

Aunque la redacción de esta tesis concluye a finales de 2016, optamos deliberadamente por no fijar una fecha de cierre para el período de análisis. Esto por dos motivos.

En primer lugar, si bien es cierto que China se enfrenta hoy a importantes retos, y que el agotamiento del modelo de crecimiento extensivo se manifiesta en importantes desequilibrios y en una ralentización económica —en 2015 el PIB “sólo” crece al 6,9%, lo que representa la menor tasa en 25 años—, también lo es que ha experimentado un crecimiento anual promedio superior al 9% durante los últimos 35 años. Así pues, más allá de la incertidumbre asociada a la innovación institucional que será necesaria para salir de la *trampa de los países de ingresos medios*, y a pesar

de que influyentes expertos occidentales siguen pronosticando —ahora sí— el colapso inminente del modelo económico chino, nos limitamos a constatar que desde la perspectiva de la TED, el milagro económico chino aún no puede darse por concluido. Y, aunque nadie puede saber a ciencia cierta por cuánto tiempo *seguirá siéndolo* —prolongándose en años venideros y proyectándose hacia nuevos estadios de desarrollo—, si algo parece claro es que *ya no puede dejar de serlo*.

En segundo lugar, la heterodoxia institucional china no se diluye con el desarrollo. Más bien, como mostraremos en este trabajo, conforme se consolida el impulso reformista y aumenta la capacidad del Estado, sucede justamente lo contrario. Al desaparecer los factores coyunturales que propician las *instituciones transitorias* (e.g., el sistema dual planificado-mercado) de la era de Deng, aflora con creciente nitidez una heterodoxia institucional *inerradicable* de naturaleza estructural que es reflejo de un modo idiosincrático y culturalmente arraigado de articular la gobernanza política y, más ampliamente, la acción colectiva. De esta forma, extendiéndose la heterodoxia más allá de un período temporal concreto y de su foco inicial en los DP, la adecuada resolución de la PIC adquiere hoy mayor vigencia y relevancia que nunca.

ALCANCE, OBJETIVOS Y RELEVANCIA DE LA INVESTIGACIÓN

Desde una perspectiva de la investigación aplicada, el objetivo principal de esta tesis es el esclarecimiento de la PIC y por tanto contrastar empíricamente que, como prevé la propuesta teórico-metodológica de análisis arraigado *northiano* que desarrollamos, durante el período reformista emergen las condiciones que hacen creíble el compromiso (tácito o explícito) del gobierno chino de no confiscar/expropiar la propiedad privada de los inversores, siempre entendido en el sentido lato de menoscabar los derechos económicos que de ella se derivan. En definitiva, se trata de explicar, sujeto a una teoría para el análisis institucional, y no bajo un enfoque *ad hoc*, cómo a través de *formas* heterodoxas —sin los contrapesos del Estado de derecho— emergieron los *resultados* institucionales previstos por la TED: la necesaria confianza de los inversores en que el gobierno actuaría de modo previsible para proteger su patrimonio.

La compleja relación bidireccional que existe en el mundo real entre calidad institucional y crecimiento económico —y que genera un problema crónico de endogeneidad en los modelos que estudian tal relación— es especialmente acuciante en el caso de los DP, ya que éstos se conciben como un haz de derechos (*bundle of rights*) que producen dos resultados institucionales principales:

(i) la protección efectiva de la propiedad privada (*property rights*) y (ii) la seguridad jurídica en las transacciones (*contractual rights*). Estos dos elementos, sin embargo, son disímiles en aspectos cruciales. Mientras que un marco legal y sobre todo una administración de justicia avanzada y eficiente raramente preceden al desarrollo económico —como muestra la diversidad de equivalentes funcionales que proveen *suficiente* seguridad contractual a través de mecanismos informales de tipo relacional—, en la medida en que existe un Estado que goce del monopolio de la violencia y pueda asegurar un mínimo de capacidad regulatoria (coercitiva) efectiva, la seguridad de la propiedad privada y las rentas asociadas *siempre* dependerá del riesgo de confiscación arbitraria perpetrada directamente por el Estado o tolerada por él.

Lo que antecede pone de relieve que la percepción de seguridad en las inversiones —por otra parte, la componente de los DP que según la NEI tiene mayor incidencia sobre el crecimiento económico de los países subdesarrollados¹— no debe concebirse como una cuestión meramente técnica o de capacidad del Estado, sino como una variable *política* que depende del comportamiento del gobierno, y más en concreto del compromiso *creíble* de que actuará de modo previsible para proteger la propiedad privada. En definitiva, la clave de bóveda institucional para el desarrollo es en esencia un problema de gobernanza de los poderes públicos —de *buen gobierno*— cuya solución está teóricamente al alcance de cualquier país subdesarrollado. Así, aunque esta tesis se centra en la percepción del riesgo de expropiación de los inversores, en tanto componente de los DP que presenta una relación causal más nítida y robusta con el desarrollo económico, su análisis no podrá realizarse al margen de un Dominio Institucional de Interés (DII) más amplio en el que en un orden jerárquico decreciente situamos a (i) la gobernanza política, (ii) el sistema judicial y (iii) DP.

Esto es sumamente relevante para esta investigación porque aunque los juegos político y económico son interdependientes, en un sentido plenamente *northiano* asumimos que bajo una perspectiva dinámica existe una dirección causal dominante: es la intencionalidad política la que impulsa el cambio institucional y altera las reglas del juego económico, generando las condiciones que fomentan el crecimiento y, a medio plazo, fortalecen la capacidad del Estado (incluyendo la administración de la justicia), y no al revés. En consecuencia, al situar la intencionalidad política y

¹ Por normal general, las afirmaciones vertidas en esta introducción son el resultado de un análisis detallado que se apoya en múltiples contribuciones que son debidamente citadas a lo largo de los distintos capítulos que componen la tesis. No obstante, para facilitar la fluidez expositiva, en los casos en que sea posible, posponemos la citación de las fuentes relevantes hasta el momento en que sean necesarias para abordar el análisis, en ocasiones complejo y que requiere matización, de las distintas cuestiones.

sus múltiples expresiones —e.g., la orientación al bienestar general, la determinación para hacer frente a la corrupción, etc.— en el centro de la problemática del desarrollo, la PIC abandona su estrecha asociación con los DP para enraizarse en un plano *meta-institucional* más hondo y fecundo: ¿cómo logra un régimen autocrático de partido único como el chino desarrollar a partir de 1978 una gobernanza política favorecedora del desarrollo económico en ausencia de los contrapesos del Estado de derecho de corte liberal?

La pregunta clave que debe plantearse un bienintencionado líder reformista con acceso a todo el repertorio actual de conocimiento en materia de TED es cómo generar las condiciones que confieren credibilidad a los compromisos que asume, ya sea para proteger los DP o para perseguir cualquier otra meta institucional. Esto es esencial porque sólo los compromisos que los agentes consideran creíbles —por su exigibilidad mantenida en el tiempo— alteran el sistema de incentivos de forma sostenible y producen *institucionalización* efectiva. En su ausencia, incluso el proyecto reformista *técnicamente* más sólido (desde una perspectiva económica *ainstitucional*) está condenado al fracaso. La persistencia de la pobreza y el subdesarrollo, recuerda North, es la prueba más contundente de que los determinantes profundos del crecimiento no son de naturaleza económica sino política y, en un sentido más amplio, institucional; y, además, de que tales determinantes no pueden entenderse al margen de la cultura, ya que el sustrato normativo arraigado que comparten los agentes favorece la convergencia de los modelos mentales e incide de modo muy directo en cómo se filtra el aprendizaje colectivo. En consecuencia, cualquier arquitectura institucional que dé solución a los problemas de acción colectiva sólo puede ser *viable* en la medida en que es implícitamente portadora de los elementos más profundos y tenaces de una cultura.

El análisis institucional que se presenta en esta investigación aporta algunas claves explicativas del éxito desarrollista chino. Identifica los principales determinantes profundos del crecimiento y otros más próximos que surgen del análisis relativamente denso de situaciones críticas (*critical junctures*) y que decantan el rumbo reformista, sobre todo en la etapa inicial de Deng Xiaoping. En especial arroja luz sobre cómo, a través de una vía motivacional, emergen las condiciones que hacen racionalmente creíble el impulso reformista, como prerequisite o *condición habilitante* para alterar de forma intencionada y efectiva el sistema de incentivos. Aún así, conviene precisar que tanto el análisis del proceso reformista como la explicación de su éxito se circunscriben al esfuerzo de validación de las hipótesis y, por tanto, son cuestiones que en un sentido estricto exceden el

alcance de este trabajo. En particular, porque el foco en los DP —cuya falta de protección por mecanismos ortodoxos, en especial durante la fase reformista inicial de Deng Xiaoping, genera la PIC, al menos en su versión canónica y más restrictiva— es limitativo, pues si bien un sistema fuerte de DP es un resultado institucional que podría ser condición necesaria para el crecimiento sostenible, como defiende la NEI, de ningún modo sería condición suficiente. Ignorar que otros resultados institucionales de diversa índole contribuyen al desarrollo equivaldría a reducir el problema del desarrollo al de la protección efectiva de los DP.

Las aportaciones de esta tesis, sin embargo, van más allá del problema principal de investigación. Este desbordamiento del alcance de la tesis se produce porque la PIC no es un problema de investigación aplicada al uso. La incapacidad para explicar cómo llega China a producir resultados institucionales ortodoxos por vías formalmente heterodoxas y severamente penalizadas por los principales índices internacionales de calidad institucional, plantea un desafío frontal a la subdisciplina de la Economía del Desarrollo: ¿cómo emerge, de modo general, un compromiso reformista que los agentes perciban como *creíble*, y que, generando confianza inversora (entre otros resultados institucionales), induzca un crecimiento económico sostenido?

En última instancia, este desafío a la TED, planteado como un interrogante aún pendiente de resolver, sitúa a la NEI delante de su principal limitación: la aparente incapacidad teórica para arrojar luz sobre la cuestión de la *equifinalidad* institucional. Esto es, sobre cómo distintas *formas* institucionales (culturalmente arraigadas) pueden conducir a *resultados* funcionalmente equivalentes. En efecto, la integración de la NEI dentro de la corriente principal de la TED ha degenerado con mayor frecuencia en una praxis de *monocultivo institucional* que se limita a proponer el trasplante de elementos superficiales de la corteza institucional de los referentes occidentales: e.g., elecciones democráticas o separación de poderes al margen del efecto sustantivo que produzcan. Esto, en el fondo, no es más que optar por el reduccionismo como cómoda vía de escape ante la complejidad inherente del análisis de las instituciones económicas arraigadas dentro un marco más amplio que integra factores políticos, sociales y, en un sentido general, culturales.

En definitiva, para explicar cómo China llega a un modo de gobernanza política favorecedora del interés general —problemática amplia o *meta-institucional* de la PIC— y cómo ésta se aplica en relación al objetivo institucional concreto de protección de los DP —versión restrictiva de la PIC—, no existe, ni sería deseable, una aproximación teórica que pueda emplearse *ad hoc*. El análisis de la

PIC sólo es posible mediante el desarrollo sistemático del corpus meta-teórico *northiano* y su despliegue en distintos planos de abstracción. Esto da pie a los tres retos *anidados* a los que se enfrenta esta tesis. Estos retos, como se muestra en la Figura i.1, surgen de abordar problemáticas que se sitúan en tres planos de abstracción del análisis de la dinámica de cambio institucional:

- 1) El reto específico asociado a la PIC en tanto problema de investigación aplicada que pretende esclarecer —dentro de un proceso de transformación institucional real, temporal y contextualmente situado— cómo un gobierno que goza de un margen discrecional tan amplio como el chino, es capaz de comprometerse de modo *creíble* para, en general, sostener una línea reformista y, específicamente, proteger la inversión de los agentes privados.
- 2) El reto institucional clave de la TED para desentrañar los determinantes profundos del crecimiento, esto es, para explicar cómo puede un gobierno reformista generar un *compromiso creíble* en relación a fines consistentes con la economía neoclásica. Puesto que el desarrollo económico puede tipificarse como un proceso de cambio institucional (i) pilotado y (ii) orientado a metas relativas al problema de la escasez² (e.g., productividad, protección de los DP, etc.), el líder reformista bienintencionado sólo puede pilotar la transformación institucional si los agentes consideran que los compromisos que asume son *creíbles*. Pero, a diferencia de la *ficción formalista* de la corriente principal de la TED, la credibilidad *no* se impone (e.g., a través de la corteza institucional del Estado de derecho), pues ella es en sí misma un meta-resultado institucional endógeno al juego político que no puede ser asumido, sino que debe ser explicado a la luz de la cultura política en la que dicho juego se arraiga.
- 3) El reto de operativizar el análisis de arraigamiento en la NEI para esclarecer la dependencia de trayectoria cultural, esto es, el modo en que las capas más tenaces del Espacio Institucional (que denominaremos como sustratos normativo y constitutivo) condicionan a las que sí pueden ser alteradas de modo deliberado a través de la acción política. Esto implica reconocer la existencia de un gradiente de arraigamiento institucional y explorar bajo una perspectiva dinámica sus implicaciones sobre cualquier proceso de cambio institucional. También, aun de modo aproximado, modelizar y endogeneizar el sustrato cultural (SC) en el análisis,

² Nótese que abordar esta segunda problemática desde el armazón teórico de la NEI ya supone una aplicación acotada de la misma. Esto es así porque el conocimiento sobre la mecánica del arraigamiento institucional es susceptible de emplearse para el análisis de procesos de cambio institucional evolutivos (acéfalos), así como pilotados, pero orientados a metas distintas a las de la TED (e.g., un proyecto de decrecimiento en los países más desarrollados) o incluso contrarias (e.g., perpetuar una élite extractiva).

desactivando así el *sesgo eurocéntrico* que lastra al conjunto de las ciencias sociales, y a la Economía en particular, y que lleva, en ausencia de un enfoque teórico-metodológico operativizable, a la tentación reduccionista contraria al espíritu *northiano*: a ignorar que los componentes institucionales visibles y superficiales de referencia en Occidente sólo pueden funcionar arraigados en un SC idiosincrático y evolucionado durante siglos.

Estos tres retos —respectivamente asociados a las problemáticas centrales de la PIC, la TED y la NEI— están anidados. Esto significa que el abordaje analítico y empírico del principal problema de investigación aplicada sólo puede acometerse con garantías si logramos introducir mejoras y extensiones sobre la base del marco teórico *northiano* que permitan formular y validar las hipótesis que resuelven la PIC. Para ello, hemos de afrontar dos objetivos de investigación principales de naturaleza teórico-metodológica que deben dirigirnos hacia lo que podríamos calificar como una versión *ampliada* del corpus teórico *northiano* que ha de ser lo suficientemente operativizable como para ser útil a la investigación aplicada.

Estos dos objetivos de investigación teórico-metodológicos, que en la Figura i.1 se muestran en los dos recuadros verdes superiores, pueden resumirse del siguiente modo:

1. Avanzar en la comprensión del problema de arraigamiento, o cómo operativizar a efectos del análisis del cambio institucional la dependencia de trayectoria para extraer relaciones causales fecundas entre *forma* y *función* institucional. En lo sucesivo, nos referiremos a esta cuestión como *la problemática de la NEI*.
2. Avanzar en la comprensión de la generación del compromiso reformista creíble en tanto problemática central de la TED: cómo la *intencionalidad* política reformista puede pilotar un proceso de cambio institucional que incentiva el crecimiento económico sostenible. De aquí en adelante, nos referiremos a esta cuestión como *la problemática de la TED*.

La combinación de todos estos factores —(i) la convivencia de problemas principales de investigación de diversa índole, (ii) la relación de anidamiento, (iii) los diversos planos de abstracción y (iv) el que cuatro de los ocho capítulos se dediquen a un desarrollo teórico-metodológico novedoso que se adentra en territorios poco transitados por la corriente principal de la Ciencia Económica—, no cabe duda, confieren a la tesis un grado de complejidad considerable. Complejidad conceptual, pero también expositiva, pues aunque lo ideal sería abordar los tres

objetivos —desplegar los tres ejercicios— en modo secuencial y en lógica descendente (*top-down*), desde el plano de mayor grado de abstracción y jerarquía, hacia el de máxima concreción, la realidad es que dadas las limitaciones cognitivas del común de los mortales, y ciertamente de quien escribe estas líneas, tal pretensión no es aconsejable.

Esto es así porque precisamente a causa de su anidamiento, forzar un análisis secuencial degeneraría en una exposición innecesariamente abstracta, además de ineficiente. En efecto, tal proceder sería en última instancia contraproducente pues impediría que el análisis conceptual más abstracto se sustentara en lo más concreto y, por así decir, “encarnado” que ofrecen los ejercicios ulteriores. Así, al ilustrar la operativización del análisis de arraigamiento en la NEI mediante la problemática de la TED, y ésta con el caso específico de las reformas chinas, no sólo se obtiene mayor claridad conceptual —en la línea de Lakoff de que a fin de cuentas sólo somos capaces de digerir las abstracciones a través de metáforas que nos remiten a lo concreto de nuestra experiencia sensible³—, sino que además aprovechamos para avanzar en la presentación de material relevante para los tres ejercicios, evitando el sinsentido que supondría, por ejemplo, emplear el proceso de desarrollo chileno, en vez del chino, para ilustrar el segundo ejercicio.

A tenor de lo anterior, este autor tiene el convencimiento de que si bien en términos de complejidad expositiva, el desarrollo de los tres ejercicios en un sendero no siempre lineal —sino frecuentemente en paralelo y en ocasiones con saltos entre planos de abstracción y dominios de análisis⁴— inflige una carga al lector de esta tesis, no deja de ser un mal menor frente a lo que hubiera sido una exposición secuencial más árida y conceptualmente ambigua.

A modo de conclusión, este trabajo adopta una perspectiva analítica congruente con el nuevo paradigma de las Ciencias de la Complejidad —que concibe el universo institucional como un sistema complejo compuesto por *agentes intencionales*— para ofrecer un método operativizable que contribuye al esclarecimiento de los tres problemas principales de investigación anidados que se han descrito. De lograrlo, algo que sólo el lector podrá juzgar, las aportaciones de esta tesis serían el haber avanzado, aunque sólo fuera humildemente, en cuatro prometedoras direcciones.

³ Una constante en este trabajo que no escapará al lector es el uso desacomplejado de ejemplos, analogías y símiles que pretenden facilitar la comprensión “encarnada” de conceptos e intuiciones que de otro modo podrían resultar excesivamente áridos.

⁴ En definitiva, entre las nueve casillas de la matriz 3 x 3 que muestra la Figura i.1.

En primer lugar, al ofrecer una extensión del enfoque *northiano* de la NEI —enfoque de vía media sustentado en el individualismo metodológico— que operativiza el análisis de arraigamiento, permite explorar la relación entre los *resultados* institucionales deseados y las *formas* institucionales que, culturalmente condicionadas, son consistentes con los mismos. De este modo, aporta luz para asociar el *qué* y el *cómo* del cambio institucional.

En segundo lugar, aplicado a la problemática de la TED, el análisis de arraigamiento contribuye a sacar a la TED del atolladero del relativismo en el que las versiones más radicales del post-consenso de Washington la sitúan, al denunciar con razón el reduccionismo imperante pero sin ofrecer gran cosa de operativizable a cambio.

En tercer lugar, también contribuye a desterrar el monocultivo institucional que predomina en la versión moderada del post-Consenso y, por tanto, en la corriente principal de la TED, esclareciendo bajo una perspectiva teórico-metodológica fecunda por qué tal enfoque simplista representa una interpretación errada del corpus *northiano*. Esto tiene el efecto añadido de desenmascarar un doble sesgo distorsionador —*formalista y universalista*— que reduce una institución a su expresión más superficial y directamente observable, e ignora que los referentes institucionales occidentales también están arraigados en un SC propio que es intransferible de modo deliberado.

Y, finalmente, en cuarto lugar, el esclarecimiento de la PIC muestra que los tres avances precedentes son útiles a la investigación aplicada y, además, enmienda un singular e irónico entuerto: la PIC que North contribuye a generar a través de su principal aporte *sustantivo* a la TED —la idea de que la protección de los DP mediante los contrapesos propios del Estado de derecho es la clave de bóveda institucional para el desarrollo económico— puede resolverse mediante el adecuado despliegue/extensión de su aporte *teórico* para el análisis de las instituciones. En efecto, un análisis fiel al corpus (y al espíritu) *northiano* pone de relieve que el requisito sustantivo que este autor establece debe entenderse exclusivamente en relación a la *función* institucional —que produce como *resultado* la protección creíble de los DP—, y no a las *formas* institucionales que necesariamente habrán de variar en función de su arraigamiento. En consecuencia, el análisis de arraigamiento del proceso reformista chino no sólo muestra que la PIC es una ficción —fruto de un enfoque institucional desarraigado que confunde *forma* y *función* institucional—, sino que además contribuye a identificar y poner al descubierto una heterodoxia institucional china que,

precisamente por su arraigamiento profundo, es inerradicable y deja una impronta indeleble que arroja luz sobre la idiosincrasia del modelo capitalista chino.

Antes de concluir este epígrafe conviene reconocer sin ambages que esta tesis es una empresa atípica y no exenta de riesgos. Sin embargo, como se verá, al encarar estos retos bajo un paradigma científico apto para tratar con los fenómenos complejos, podremos pasar del *reduccionismo* de los enfoques neoclásicos (tanto institucionales como no) a la razonable *simplificación* de la realidad que entraña cualquier actividad genuinamente científica. A dónde nos conducen los primeros, ya lo sabemos. En su afán de precisión *cientifista*, imponen un corsé procrusteano de implícitos valorativos que distorsiona la realidad social hasta el punto de no encontrar explicación institucional satisfactoria al mayor y más rápido proceso de generación de riqueza económica de la historia, y, que además, y para mayor escarnio, transcurre delante de nuestros propios ojos. En contraste, el enfoque que proponemos sólo aspira a orientar correctamente aquello que puede serlo —tanto la modelización como el análisis del Espacio Institucional chino—, para con humildad, y en línea con Hayek, poder decir algo verdadero aunque sólo sea de forma aproximada.

METODOLOGÍA Y AVANCE DE RESULTADOS

Resolver la PIC exige arrojar luz sobre la heterodoxia institucional china en general, investigando cómo y por qué logra este país desarrollarse con un marco institucional tan alejado de los referentes idealizados de las economías más avanzadas de Occidente. Y, de modo más específico, centrarse en cómo lo logra desafiando frontalmente lo que según la NEI es la clave de bóveda institucional del desarrollo económico: un sistema sólido de DP que ante todo debe proteger a los inversores frente al riesgo de expropiación arbitraria por parte del Estado.

Para adentrarnos en el análisis de las instituciones chinas y entender cómo éstas inciden en la dinámica de desarrollo, la investigación parte del trabajo del economista estadounidense Douglass North, figura señera de la NEI y laureado con el premio Nóbel de Economía en 1993. Para North, la acción económica sólo puede concebirse *arraigada* dentro de un marco institucional que vertebra el modo en el que los humanos cooperan para dar solución a los distintos problemas de acción colectiva. El corpus teórico *northiano* —que contribuye a propiciar el giro institucionalista que emprende la ED en la última década del siglo XX— tiene el mérito de incorporar al análisis de las

instituciones económicas un aporte crecientemente pluridisciplinar que, sin abandonar los presupuestos del individualismo metodológico, integra factores extra-económicos cada vez más profundamente arraigados y alejados del dominio de análisis de la economía neoclásica: políticos, sociales, culturales, cognitivos.

El problema es que si bien es indudable que North enriquece la comprensión del desarrollo económico al considerar los determinantes profundos del crecimiento, también lo es que el marco meta-teórico que nos ofrece es tan potente como difícil de desplegar operativamente para su uso en la investigación aplicada.

La dificultad del despliegue *northiano* radica en que cualquier esfuerzo por superar la ficción reduccionista neoclásica y su incapacidad para ser relevante en el mundo real, exige un análisis de las motivaciones y, en general, de los modelos mentales de los agentes que *arraiga* la acción económica dentro del marco institucional y nos conduce inexorablemente al mundo de lo que Hayek llamaría *fenómenos complejos*. En este inhóspito territorio, la economía se concibe como lo que realmente es: un sistema complejo en el que la ubicuidad de externalidades positivas y relaciones causales no lineales imposibilita un abordaje desde el paradigma ya superado de la Física clásica que aún sirve de guía idealizada a la Ciencia Económica. Más bien, al revés, se impone una reversión de paradigma que en línea con los supuestos elementales de la Física moderna, asuma que no se puede rehuir de la complejidad. Así, frente a la vía de escape tradicional de un reduccionismo impregnado de implícitos valorativos y revestido de cientificidad que ha frustrado el giro institucionalista —a través de una praxis *referentista* indiscriminada que se limita a propugnar la transposición de las mejores prácticas de los países más liberales—, es necesario contraponer un enfoque analítico que trate de frente con la complejidad aunque, como sugiere Hayek, sólo sea para, con humildad y de modo aproximado, poder decir algo valioso.

Una propuesta metodológica para la operativización del corpus teórico *northiano*

Consciente del reto de tratar con fenómenos complejos, y antes de abordar lo que en un sentido estricto es el análisis *final* de la cuestión de investigación aplicada —y, por tanto, de formular las hipótesis cuya contrastación resolverán la PIC—, proponemos un enfoque teórico-metodológico novedoso que despliega y operativiza un análisis de arraigamiento *northiano*. Un resumen del mismo se muestra en la Figura i.2. Repárese en que, dada la extensión y el peso específico que el

desarrollo teórico-metodológico tiene en la tesis, este resumen ofrece una guía sinóptica muy útil tanto para obtener una visión de conjunto como para facilitar el seguimiento de su despliegue.

El enfoque comienza estableciendo una distinción clave entre *función* y *forma* institucional. Esto es, entre dos dominios de análisis diferenciables: el *dominio positivo* y universal de los *resultados* que debe producir la acción colectiva para alcanzar determinadas metas de eficiencia; y el *dominio normativo* de las *formas* o configuraciones institucionales contingentes y culturalmente condicionadas que permiten llegar a tales resultados.

De este modo, y representando el desarrollo económico una tipología específica de procesos de transformación institucional orientados a metas y pilotados, el objeto de la TED bajo una perspectiva *northiana* bien entendida no es otro que el de avanzar en el esclarecimiento de la relación entre ambos dominios. Una relación que, sin ser biunívoca —como demuestra la equifinalidad de las formas institucionales según la literatura sobre variedades del capitalismo—, tampoco puede ser infinitamente abierta. En definitiva, el objetivo de un análisis de arraigamiento es decir algo útil sobre cómo en condiciones reales, y no *in vitro*, una sociedad puede producir los resultados institucionales objetivamente necesarios (e.g., seguridad inversora) a través de configuraciones institucionales arraigadas y por tanto compatibles con las restricciones y posibilidades idiosincráticas asociadas a un SC.

El concepto de arraigamiento *northiano* reconoce un gradiente de tenacidad temporal entre los distintos elementos institucionales: e.g., es fácil cambiar una Ley pero no una institución (patrón estable de comportamiento colectivo), y menos aún las orientaciones culturales profundamente arraigadas sobre las que éstas se asientan. Teniendo esto en cuenta, y al objeto de sistematizar el análisis de arraigamiento, se propone una aproximación metodológica estructurada en tres fases:

- (i) Un *Análisis Económico* que fija las metas institucionales y deduce qué condiciones deben satisfacerse en el dominio positivo asumiendo un comportamiento intencionadamente racional.
- (ii) Un *Análisis del Sustrato Cultural* que aproxima la matriz cultural profundamente arraigada que sólo es alterable en lógica evolutiva y acéfala en un horizonte temporal muy dilatado.
- (iii) Un *Análisis Contingente* del proceso de transformación institucional con foco en el juego político que, a la luz de los objetivos institucionales que se persiguen y del arraigamiento de

toda forma institucional en el SC tenaz, explica las formas institucionales que realmente emergen (enfoque positivo) o deberían emerger (enfoque normativo).

El Análisis de Arraigamiento en Tres Fases (AATF) plantea un enfoque metodológico apto para el análisis de cualquier proceso de cambio institucional pilotado. Sin embargo, dado el carácter genérico y meta-teórico del corpus *northiano*, esta propuesta metodológica presenta un elevado grado de abstracción que impide su aplicación directa en la investigación aplicada. Para ello se requieren extensiones que, desde un prisma interdisciplinar, permitan descender a un nivel de concreción adecuado para, en cada una de las tres fases, centrarse en el análisis de los elementos institucionales más relevantes al problema de investigación.

De este modo, y comenzando con el *Análisis Económico* del dominio positivo relevante a la PIC, la literatura sobre el compromiso creíble de la Ciencia Política pone de relieve, empleando modelos basados en la teoría de juegos, que la “protección efectiva de los DP” sólo es posible cuando el compromiso que asume el gobierno de actuar previsiblemente para su protección es *creíble*, esto es, cuando los agentes lo perciben como auto-exigible (*self-enforceable*). Esto equivale a desactivar el margen discrecional del gobierno para incumplir, ya sea mediante los mecanismos de tipo *imperativo* del Estado de derecho de corte liberal que sirve de referente institucional —e.g., los contrapesos derivados de la separación de poderes y elecciones democráticas—, o por la vía heterodoxa *motivacional* en la que la estructura de incentivos hace que el gobierno, aun pudiendo actuar materialmente de otro modo, desee cumplir el compromiso incurrido en el momento de su ejecución. Así, asumiendo un comportamiento intencionadamente racional, el análisis económico *afina* las condiciones del dominio positivo que posibilitan un resultado institucional deseado.

En cuanto al *Análisis del Sustrato Cultural*, una revisión de la literatura especializada de referencia señala profundas diferencias entre los patrones constitutivos y normativos evolucionados en China y en lo que sería un Referente Institucional Idealizado de Occidente (RIIO), que en esencia toma como modelo a los EE.UU. A la orientación individualista y su proyección en una cultura política liberal del RIIO, la cultura china contrapone una orientación colectivista y una cultura política *sínica* idiosincrática esencialmente paternalista caracterizada por una concepción *alocéntrica* (holística) del interés, una elevada distancia jerárquica y una visión no adversarial del juego político, todo lo cual se traduce en una concepción orgánica (no dicotómica) de la relación entre el Estado y la sociedad civil, de modo que ésta no ejerce de contrapeso directo como *sujeto*

político. En contraste con la orientación *reactiva* del Estado liberal —árbitro imparcial que facilita la auto-regulación de la sociedad civil—, el Estado chino, en esencia *iliberal* y caracterizado por un elevado grado de *estatismo*, sólo es consistente con una orientación *activista* que impulsa una visión utópica de sociedad (*top-down*) a cuyo fin han de supeditarse todos los instrumentos al alcance del Estado, incluyendo las instituciones legales. Así, la cultura política sínica prioriza normativamente la gestión y regulación de una sociedad civil ordenada frente a la protección de las libertades individuales y los intereses sociales contrapuestos. Todo esto lleva a que en China, el único mecanismo normativamente sancionado —por culturalmente arraigado— que puede regular el cumplimiento del contrato social, y constreñir el margen de maniobra del gobierno para generar compromisos políticos creíbles, es la vía motivacional, y no la imperativa.

Finalmente, el *Análisis Contingente* que nos interesa no puede asumir el análisis simplista y desarraigado que la corriente institucionalista e “institucionalizada” de la TED aplica al compromiso creíble por la vía imperativa. Así, frente a la ficción formalista de que es suficiente con que las instituciones del Estado de derecho estén presentes —sin reparar en que éstas sólo pueden funcionar arraigadas en una cultura política liberal—, el análisis de la vía motivacional es mucho más complejo (y realista) pues exige endogeneizar la credibilidad para explicar cómo ésta se genera como *resultado* institucional del juego político. Esto es crucial para resolver la PIC puesto que la inversión en China se produce incluso en un contexto en el que el gobierno, por razones ideológicas y de equilibrio entre facciones de la élite política, mantiene en su discurso una calculada ambigüedad en relación a la protección (o incluso legalidad) de la propiedad privada. Para evitar el recurso fácil a un Análisis Contingente completamente abierto y *ad hoc*, nos apoyamos en contribuciones de la Ciencia Política para especificar *ex ante* las herramientas y modelos que servirán de guía. En particular, se desarrolla un modelo genérico de pilotaje del cambio institucional sustentado en tres parámetros claves del juego político: i.e., la *intencionalidad* como fuerza resultante del juego político que impulsa el cambio institucional jerárquico; la *transmisibilidad* como la capacidad del Estado para trasladar la intencionalidad a un cambio institucional jerárquico exigible; y la *legitimidad* como percepción de los ciudadanos sobre el grado de cumplimiento del “contrato social” tácito. Finalmente, para explorar el modo en que un gobierno puede señalar un compromiso creíble por la vía motivacional, se introduce la *Teoría Conductual del Compromiso*.

Es importante señalar que las condiciones que permiten generar el compromiso creíble del gobierno por la vía motivacional tienen profundas implicaciones para la TED. Esto es así porque no sólo es relevante para la protección de la propiedad privada —piedra angular del desarrollo según la NEI *northiana*—, sino en general para conferir capacidad efectiva de institucionalización (alterando de modo creíble el sistema de incentivos) a la acción de los poderes públicos en relación a cualquier otro tipo de compromiso que adopten. Así, la capacidad para hacer creíble de modo sostenible la *intencionalidad* reformista es el *meta-resultado* institucional que permite el pilotaje institucional y, en última instancia, puede considerarse el determinante profundo por excelencia del desarrollo económico. Todo esto nos lleva a hablar de dos PIC: una canónica y más restrictiva asociada a los DP, y otra más amplia que se sitúa en el plano meta-institucional de la gobernanza política.

El despliegue efectivo del Análisis de Arraigamiento en Tres Fases (AATF) debe orientarse a explorar con el mayor rigor posible los imperativos de *consistencia adaptativa* (dominio positivo) y *consistencia simbólica* (dominio normativo) que debe satisfacer toda forma institucional *final* que sea a la vez *eficaz* —por su contribución a la meta adaptativa fijada (e.g., desarrollo económico)— y *posible* en la medida en que respeta las restricciones que impone la dependencia de trayectoria cultural. El reto es significativo puesto que la economía neoclásica (y la versión más superficial y desarraigada de la NEI que acoge en su seno) se ha enfocado casi exclusivamente en lo primero —la asignación eficiente de recursos en un mundo ainstitucional y por tanto ficticio—, ignorando el problema institucional subyacente, en gran medida por la sospecha de que, ausente una teoría suficientemente rigurosa y operatizable, los factores explicativos de índole político, social, y sobre todo, cultural acaban convirtiéndose en un cómodo repositorio de racionalizaciones *ad hoc*. A esto, sin duda, ha contribuido tanto la confusión conceptual y terminológica que aqueja a los varios *institucionalismos* como la falta de claridad en cuanto a qué son las instituciones y cómo se estructuran y relacionan los diversos elementos de carácter institucional.

En definitiva, una operativización efectiva del AATF sólo será posible si *afinamos* el enfoque analítico *northiano* de modo que podamos arrojar luz sobre las dos cuestiones principales de índole teórico-metodológico que se plantea la tesis, esto es, sobre las que hemos denominado como problemáticas de la NEI y la TED. Para ello, se introducen una serie de innovaciones y extensiones que se estructuran en torno a cinco Subobjetivos de Desarrollo Teórico-Metodológicas (SDTM).

La problemática de la NEI: la operativización del análisis de arraigamiento

Para abordar satisfactoriamente el problema del arraigamiento y avanzar en el esclarecimiento de la relación entre *forma* y *función* institucional, se proponen tres SDTMs.

El primer SDTM busca reinterpretar el aporte *northiano* en base a la visión de Aoki de instituciones como “estados de equilibrio de un juego”. Dado que los equilibrios de Nash son endógenos al juego y por tanto auto-ejecutables, se soslaya el problema de la exigibilidad en la concepción *northiana* de instituciones como “reglas del juego”. Evitamos así la ficción que tanta confusión crea en los análisis institucionales desarraigados, de equiparar el marco jurídico *de jure* con instituciones *de facto*. Por otra parte, gracias a la contribución de Aoki es posible plasmar y relacionar conceptos básicos con la claridad propia del lenguaje de la teoría de juegos: e.g., interdependencias *diacrónicas* (que especifican la noción de *arraigamiento* relevante en este trabajo) y *sincrónicas* (o complementariedades institucionales); la noción de *proto-institución* como formas sinópticas de instituciones primarias de carácter evolutivo que son portadoras de elementos tenaces del SC; o la naturaleza dual de las instituciones como estados de equilibrio en los patrones de comportamiento colectivos (visión externa relativa a la realidad observable) y a la vez como creencias compartidas de los agentes (visión interna relativa a los modelos mentales).

El segundo SDTM consiste en un desarrollo conceptual innovador que, inspirándose en la obra seminal del filósofo social húngaro Arthur Koestler, estructura el Espacio Institucional (EI) como un sistema jerárquico anidado de tipo adaptativo (*holarquía*) compuesto por capas que se sitúan a distinta profundidad de arraigamiento: desde el núcleo más interior, abstracto y resistente del individuo enculturado hasta la capa más externa, concreta y maleable que conecta con la realidad fenoménica del entorno físico. Aunque cada capa o *nivel* incluye a los inferiores —y se concibe como una proyección no predeterminada de los mismos—, genera propiedades emergentes en una realidad superior. El Nivel 1 o *constitutivo* (N1) es en el que se sitúan los filtros simbólicos no instrumentales que, sedimentados en lógica evolutiva durante milenios, configuran el núcleo más profundo y tenaz de la racionalidad asociada a una civilización. El Nivel 2 (N2) o *normativo*, fruto de una evolución acéfala de siglos, provee a una sociedad-cultura de los referentes normativos incuestionables que facilitan la convergencia de los modelos subjetivos de los agentes en relación a la articulación de los problemas básicos de acción colectiva. Finalmente, sobre estos filtros simbólicos del SC (N1 y N2) que no pueden modificarse deliberadamente, se asienta el Nivel 3

(N3) de la acción *intencional* y estratégica que conecta con la realidad extra-institucional y objetiva del mundo exterior. En N3 se distinguen a su vez tres subniveles interdependientes que en orden jerárquico creciente son: (i) la acción individual y contextualmente situada; (ii) los equilibrios institucionales plasmados en patrones de comportamiento colectivo estables; y, (iii) el juego político que especifica y aplica las reglas *formales* de juego, y es el motor del cambio institucional.

Este gradiente de arraigamiento evita la clásica dicotomía agencia-estructura de las ciencias sociales para habilitar un enfoque institucional de vía media del que emerge una visión *holográfica* relevante en perspectiva dinámica: la capa superficial de N3 expresa un actuar intencional que es libre pero a la vez supeditado a modos de racionalidad culturalmente constituidos que, portadores de los elementos más profundos y tenaces del SC (N1 y N2), confieren dependencia de trayectoria. Esta topología es esencial para ordenar los múltiples y eclécticos elementos que configuran el EI, y especialmente las variables culturales, según características (e.g., tenacidad temporal) relevantes para su análisis, impidiendo el uso de conceptos genéricos y ambiguos que limitan la operativización de un enfoque fecundo de la NEI.

El tercer SDTM busca relacionar los distintos niveles del EI a través de un mecanismo de causalidad *constitutiva* ascendente. Es decir, en una dinámica de adaptación ante los imperativos del entorno, N3 surge en un proceso de despliegue y concreción del SC (N1/N2) que si bien no implica *necesidad* —está abierto a la creación de propiedades emergentes y por tanto a la novedad— tampoco es infinitamente abierto. Esto es, la proyección de los niveles inferiores en N3 está acotada dentro de unos *límites plásticos*. Esto es sumamente relevante pues, salvo en casos excepcionales de extrema coacción totalitaria (en los que se fractura la plasticidad institucional), la base normativa de N2 debe aflorar en el marco institucional de N3, o lo que es lo mismo, N2 debe *constituir* a N3, siendo condición de posibilidad para el mismo. Esta necesidad de respetar la integridad del Espacio Institucional significa que todo cambio institucional en N3 debe preservar su *consistencia simbólica*, es decir, sólo puede producir un efecto institucional real cuando es *digerible* o *asimilable* a través de los filtros constitutivos y normativos del SC.

La problemática de la TED: la generación de un compromiso reformista creíble

Nutriéndose del modelo genérico de pilotaje del cambio institucional y de los tres parámetros claves del juego político que introduce —*intencionalidad, transmisibilidad y legitimidad*—, es

necesario acometer un cuarto SDTM para desgranar las implicaciones que lo ya avanzado en la operativización del análisis de arraigamiento tiene sobre la problemática de la TED, y acotar qué aspiraciones razonables puede tener ésta. El desarrollo económico, enmarcado en la dialéctica entre los imperativos de consistencia simbólica y adaptativa, se concibe como un proceso de cambio institucional *pilotado, arraigado y adaptativo* que en un contexto real genera metas económicas ortodoxas (reducción de los costes de transacción y productivos a nivel agregado). Por tanto, y habida cuenta del libre acceso a la frontera del conocimiento en materia de desarrollo, en un sentido plenamente *northiano*, el foco analítico debe situarse en la ideología dominante de los agentes que inciden en la conformación de la *intencionalidad* política. En esencia, la principal problemática de la TED es de gobernanza política: la habilidad de la élite reformista para *señalar* y sostener de modo *creíble* una intencionalidad orientada al bienestar general⁵. Esta es una cuestión de gran complejidad ya que la credibilidad no se diseña, sino que emerge como resultado endógeno del juego político por lo que la *exigibilidad* del cambio institucional impulsado por el gobierno queda mediada por su compatibilidad con la distribución sustantiva del poder. Por tanto, la TED debe aceptar que el desarrollo económico es un largo e incierto proceso *cuasi-evolutivo* en el que la élite reformista realiza *intervenciones profundas* (*deep interventions*) que alteran el equilibrio *de facto* del poder político y afectan de modo irreversible a la dinámica del juego político. Es decir, supone una completa transformación de N3 que induce a las élites a ceder gradual y voluntariamente espacios de poder, y que lleva aparejado una redistribución de las rentas económicas.

En definitiva, en la medida en la que es posible hablar de *pilotaje* del desarrollo, éste debe concebirse ante todo como el *arte de la política* (o de lo *posible*) que permite hacer un uso eficiente de la “energía reformista” para operar sobre N3, *navegando* entre las constricciones que impone (y las oportunidades que ofrece) la dependencia de trayectoria en sus múltiples niveles: cultural (N1/ N2), político e institucional (N3), y de estructura económica (N4). Por consiguiente, frente al monocultivo institucional, se impone una aproximación *viable de segundo óptimo* —pragmática y experimental— que aplique las reglas heurísticas más afianzadas de la TED a las condiciones

⁵ Como se verá en el Cap. 3, las limitaciones técnicas y materiales que merman la *capacidad del Estado* constriñen la eficiencia del pilotaje —su *transmisibilidad*— pero no afectan la dirección de cambio institucional inducido. Además, mientras que la *intencionalidad* que propicia el buen gobierno lleva a la progresiva superación de tales constricciones, de poco sirve una elevada *transmisibilidad* cuando, e.g., la gobernanza política incentiva comportamientos predatorios y no se orienta al bienestar general.

locales para incentivar un aprendizaje colectivo que ha de generar las externalidades positivas asociadas a todo proceso de desarrollo.

Recapitulando, podemos afirmar que son dos las aportaciones más destacables para la TED que surgen del análisis de arraigamiento *northiano* propuesto. Primero, identificar y distinguir las varias fuentes de dependencia de trayectoria sobre las que opera la acción reformista. En segundo lugar, añadir al conocimiento más puramente económico (relativo a la consistencia adaptativa), hipótesis contrastables sobre consistencia simbólica: los elementos normativos más salientes y tenaces de la cultura política (las *proto-instituciones* en N2 de Aoki) deben aflorar *constitutivamente* en las formas institucionales que regulan el juego político en N3, por lo que sólo aquéllas simbólicamente consistentes podrán señalar de modo efectivo la credibilidad de los compromisos del gobierno.

Lo que precede —el mejor entendimiento de la problemática de la TED que nos ofrece su anidamiento en la más amplia problemática de la NEI— es de lleno relevante a la principal cuestión de investigación aplicada, tanto si ésta se contempla desde el plano meta-institucional de la gobernanza política (PIC *amplia*) como si se hace desde el plano más concreto y estrecho asociado a la función institucional que asegura la protección de los DP (PIC *canónica*). Ambas PICs están generadas por las diferencias (superficiales) observables en las *formas* institucionales de N3 entre China y el RIIO. Y, ambas PICs pueden resolverse (y se resolverán) si, aplicando el marco teórico *northiano* ampliado que proponemos, se demuestra que la equifinalidad institucional se preserva en ambos casos⁶. Es decir, si tras una modelización aproximada del EI chino, podemos demostrar empíricamente que, en efecto, las *formas* institucionales que conducen al milagro desarrollista funcionan por su doble consistencia *simbólica* y *adaptativa*. Y, por tanto, que China no necesita adoptar las *formas* institucionales de las democracias liberales, sino que valiéndose de mecanismos de tipo motivacional, orienta el juego político de modo *creíble* hacia los *resultados* universalmente necesarios para el desarrollo económico: el buen gobierno (precondición meta-institucional de índole política) y la protección efectiva de los DP (de entre las múltiples precondiciones de índole económica, aquella que singulariza la NEI).

El problema epistemológico para el estudio de la realidad institucional

⁶ Estas dos PICs se muestran en rojo en la Figura i.1 situadas en su plano de abstracción (anidamiento) correspondiente.

La indagación del universo institucional es un tema de extraordinaria complejidad. Aunque el N3 institucional deja una traza en la realidad observable de N4 (patrones de comportamiento), ninguna aproximación fecunda a la realidad institucional es posible sin una modelización parcial de los aspectos más salientes y relevantes de los modelos mentales de los agentes. Esta dificultad exige encarar un quinto y último SDTM: el desarrollo de una aproximación empírica apta para investigar el EI concebido como sistema complejo de tipo holárquico. Tras constatar la inadecuación de los principales índices de calidad institucional —meras valoraciones subjetivas de *resultados* que no dicen nada sobre cómo llegar a ellos, o bien de aspectos *formales* y superficiales que carecen de significado institucional al margen de su arraigamiento—, se propone una metodología alternativa que se sustenta en dos principios rectores. Primero, en la adopción del enfoque *emic* de la antropología cultural que estudia los modelos mentales bajo la perspectiva de los propios agentes institucionales (y no del observador neutro o *etic*). Segundo, en un enfoque de *triangulación arraigada* que renuncia a la precisión y sólo aspira a la bondad de una aproximación convergente e iterativa hacia la compleja realidad que se busca mapear. Para ello, integra y relaciona la evidencia empírica cualitativa y cuantitativa que ofrecen múltiples disciplinas (e.g., estudios culturales, antropología, psicología, historia, ciencias políticas, sociología) y enfoques. Una evidencia que mientras más diversa sea, provee una mejor *triangulación* y fiabilidad.

Mientras que la praxis reduccionista que domina en la TED permite que los propios indicadores de calidad institucional (medidos con precisión y hasta “decimales”) otorguen significado normativo a constructos que —no habiendo sido previamente definidos ni enmarcados en un enfoque teórico operativizable— carecen de validez conceptual, aquí se propone el enfoque inverso. Asumiendo las limitaciones epistemológicas inherentes a los sistemas complejos, es el despliegue efectivo del corpus *northiano* el que sirve de guía a una indagación empírica que en línea con los planteamientos de Hayek, debe renunciar a cualquier intento por controlar y predecir las instituciones específicas que emergen en N3, para centrarse en ofrecer un conocimiento limitado pero valioso (por correcto) sobre sus principales características.

Aplicación del análisis de arraigamiento a la PIC: formulación de las hipótesis

Llegados a este punto, y aplicando el despliegue operativo del corpus *northiano* —lo avanzado en las dos problemáticas teórico-metodológicas— al problema específico de investigación aplicada, podemos formular dos hipótesis cuya contrastación permitiría resolver la PIC.

Los elevados niveles de inversión que individuos intencionalmente racionales materializan durante el período reformista permite inferir que China cumple con la exigencia de consistencia adaptativa —proyección de N3 sobre N4— que se desprende del Análisis Económico. Esto permite formular una primera hipótesis:

Hipótesis 1 : *las reformas económicas en China co-evolucionan con un modo de gobernanza política que genera un compromiso reformista favorable al mercado que resulta creíble y que produce resultados institucionales cada vez más ortodoxos según la TED.*

En segundo lugar, la necesaria preservación de la consistencia simbólica —proyección de N1/ N2 sobre N3—, según nuestro modelo teórico, permite formular una segunda hipótesis:

Hipótesis 2: *las reformas en China co-evolucionan con un modo de gobernanza política (N3) que refleja los principales rasgos de su cultura política (N2). Por tanto, la forma final de la meta-institución que vertebra el juego político debe ser consistente con la de un Estado activista que genera un compromiso reformista creíble sólo por la vía motivacional.*

Estas dos hipótesis, formuladas al nivel meta-institucional incluyen sendos corolarios que trasladan análogas relaciones causales a la función específica de protección de los DP.

La contrastación empírica de estas dos hipótesis (y sus corolarios) relativas, respectivamente, a la *función* y *forma* institucionales, exige esclarecer en perspectiva dinámica cómo emergen las condiciones que llevan a los agentes institucionales relevantes —actuando bajo los presupuestos de una racionalidad intencional (N3) y sobre la base de un sustrato normativo compartido (N2)— a inferir que el compromiso tácito o explícito del gobierno de no expropiar arbitrariamente es creíble. El foco analítico deberá recaer sobre todo en el período reformista inicial correspondiente a la era de Deng en el que se produce el gran viraje institucional.

Lo antedicho nos sitúa ante un considerable desafío empírico, pues limitarse a constatar a través de una mirada retrospectiva que la inversión durante el período reformista efectivamente se produce, o que el gobierno ha actuado de modo previsible para proteger las inversiones, sólo

permite inferir que la *credibilidad* requerida existe en un sentido *emic* del agente intencionalmente racional, pero no nos dice nada sobre cómo se llega a ella. Tal evidencia —la *inversión* realizada por agentes económicos, o la *protección* de la misma que aseguran los poderes públicos— es la manifestación externa y objetiva (*etic*) del resultado institucional que justifica la formulación de la primera hipótesis, pero que en ningún caso puede servir para validarla empíricamente pues sería tautológico afirmar que la inversión se produce porque su protección es *creíble*. Explorar la dinámica del cambio institucional requiere encarar la complejidad de frente y abrir la *caja negra* de los modelos mentales de los agentes para analizarlos bajo un prisma *emic*. Y, es aquí, donde las dos hipótesis devienen indisociables en el fondo: la emergencia de la credibilidad que genera el *resultado* adaptativo (N3/N4) sólo es posible gracias a una *forma* institucional culturalmente arraigada (en N1/N2) que, siendo simbólicamente consistente, la hace posible.

Por otra parte, la segunda hipótesis se sustenta en dos supuestos que por ser centrales al modelo teórico deben someterse previamente a un escrutinio empírico específico. El primero es que los elementos proto-institucionales de N2 que caracterizan a la cultura política sínica persisten durante todo el período reformista —e incluso hasta nuestros días— a pesar de la profunda transformación estructural que experimenta China. El segundo es que a partir de 1978, la respuesta endógena al cambio jerárquico impuesto por la acción de los poderes públicos se desarrolla en un clima suficientemente libre de coacción que permita inferir que la cultura política de N2 se proyecta en N3 dentro de sus márgenes plásticos.

Finalmente, es necesario señalar que si bien las dos hipótesis se formulan en relación al objetivo específico de protección de la propiedad privada, el esclarecimiento de la PIC canónica presupone la resolución previa de la PIC meta-institucional. Esto es así porque sólo un gobierno creíble en su compromiso *general* hacia el bien común (problema meta-institucional), puede serlo en relación a las múltiples metas institucionales que lo hacen posible. Por consiguiente, el esfuerzo de contrastación empírica habrá de desenvolverse también en varios planos dentro de un Dominio Institucional de Interés (DII) en N3: primero, en el de la gobernanza política, para a continuación

descender hacia el sistema judicial y, desde ahí terminar por situar el foco en la salvaguarda efectiva de los DP del sector privado en tanto portadores de derechos económicos asociados⁷.

Contrastación empírica de las hipótesis mediante un enfoque de *triangulación arraigado*

El esfuerzo de contrastación empírica adopta la referida perspectiva *emic* y un enfoque de *triangulación arraigado* para lograr una aproximación convergente a aquella parte de los modelos mentales que es relevante al problema de investigación y que, en consecuencia, permite validar las hipótesis y los supuestos previos. Este esfuerzo se divide en dos ejercicios principales.

Análisis Institucional Histórico del EI chino

Este ejercicio singular y sin precedentes (que conste al autor) tiene como objetivo principal caracterizar la proto-institución que gobierna el juego político en China y validar su tenacidad bajo una perspectiva histórica a muy largo plazo. Para ello analiza las contribuciones historiográficas más actualizadas y de referencia bajo el prisma teórico *northiano* ampliado. Según prevé nuestro modelo teórico, pondrá de manifiesto que el SC N1/N2 en efecto *constituye* las respuestas institucionales en N3 que emergen en China en diversos contextos históricos.

Recapitulando las principales conclusiones de un análisis extenso, la evolución a partir del Neolítico de respuestas institucionales idiosincráticas adaptadas al entorno geográfico cristalizan hacia el milenio I a.C. en una Tradición Central china (la *marca civilizatoria* distintiva) que ya contiene los elementos rectores del modo de gobernanza política sínico: un paternalismo benévolo y una concepción orgánica (y no dicotómica) del Estado y la sociedad que hace innecesario (y dificulta) la emergencia de contrapesos materiales a la acción del gobierno. Este modo de gobernanza se orienta al cumplimiento de un contrato social idealizado (*Mandato del Cielo*) que a través del *confucianismo imperial* se convierte en ideología oficial del Estado durante más de 2000 años y que es relevante no tanto por su valor doctrinal como por su efectividad institucional: por haber servido de base normativa (N2) sobre la que se han asentado históricamente los estados de

⁷ Aunque sería técnicamente posible hablar de DP en el sector público, esto tendría poco sentido en nuestra investigación porque dentro del ámbito competencial del Estado está disponer del conjunto del patrimonio público. Así, a diferencia de la vulneración de los DP del sector privado (individuos y empresas) que el Estado perpetra o tolera, el comportamiento depredador del Estado respecto de los recursos públicos más que un problema de DP debe entenderse como uno de gobernanza (plano meta-institucional): el juego político no constriñe la acción de los poderes públicos para incentivar el cumplimiento del contrato social (explícito o tácito).

equilibrio del juego político. Esta continuidad institucional sin precedentes, unido a su aislamiento geográfico y cultural, hacen que a diferencia de Europa, China evolucione como un Estado-civilización y que sus élites desarrollen un enraizado sentimiento de superioridad cultural.

Este *Complejo del Reino del Centro* (CRC) que da por sentado que China —*Zhongguo*, o el país del centro— es sinónimo de foco civilizador universal queda cuestionado violentamente durante el Siglo de las Humillaciones (1839 a 1949), cuando tras la agresión de las potencias imperialistas de la época, China se ve forzada a salir de su aislamiento secular y toma conciencia de su atraso comparativo. El autocuestionamiento generalizado del viejo orden político-social precipita en un sentido *northiano* una crisis en los *modelos mentales* de las élites, cuyo *leit motiv* se reorienta a partir de entonces hacia la recuperación de la centralidad perdida. Aunque emergen discursos ideológicos y proyectos de modernización alternativos, incluso en sus versiones más liberales las élites concebirán el conocimiento occidental —científico, ideológico, institucional— como *retales* de tecnología que pueden ser *útiles* (*yong*), pero cuya aplicación debe adaptarse a la *esencia* china (*ti*). En este sentido, la conocida como doctrina *ti-yong* puede verse como una meta-estrategia deliberada de institucionalización al servicio del proyecto modernizador que es reflejo de una problemática más honda: el encaje de China (como país-civilización) en una *modernidad* sustentada en el individualismo y en valores liberales que son ajenos al universo cultural sínico.

En 1949 nace la República Popular China (RPCCh) y con ella un período de radical iconoclasia y de *revolución permanente* en el que un régimen totalitario bajo el liderazgo carismático de Mao Zedong busca la completa transformación del viejo orden. El proyecto de ingeniería social de Mao fracasa y pone en evidencia la imposibilidad de imponer deliberadamente un cambio en N1/N2. Por otra parte, al fracturar la plasticidad institucional, el maoísmo apenas impone una capa superficial e inestable en N3 que desaparece en cuanto lo hace la presión coercitiva subyacente, por lo que su mayor relevancia estriba en sentar las bases institucionales (N3) y extra-institucionales (N4) del legado que recibe Deng, y que incluye elementos inmateriales (asociados al aprendizaje negativo durante este período) que llevarán a las élites del PCCh a la determinación para dejar atrás el fervor revolucionario y enfocarse en las múltiples oportunidades de mejora económica existentes.

Análisis Contingente del período reformista

El Análisis Contingente cubre el período reformista desde sus inicios a finales de 1978 hasta la fecha de cierre de este trabajo (fin 2015). Se divide en dos ejercicios complementarios. El primer ejercicio repasa las reformas en perspectiva histórica bajo el tamiz del marco teórico desarrollado.

El interés principal recae en la dinámica del juego político, y en cómo se construye y articula la *intencionalidad* política que impulsa la transformación institucional, con un foco singular en el pilotaje institucional que realiza Deng durante la fase inicial y más crítica de las reformas.

Deng Xiaoping, artífice de las reformas, es consciente del legado que recibe: (i) tensión ideológica entre las facciones reformista y conservadora del PCCh; (ii) falta de conocimiento reformista; (iii) deteriorado estado del aparato del Partido-Estado. Ante tales limitaciones, y haciendo muestra de su proverbial pragmatismo, adopta una estrategia reformista *gradual* y *experimental*. En un entorno de descentralización administrativa, Deng y sus lugartenientes articulan mecanismos heterodoxos pero efectivos para alinear incentivos y crear una coalición pro-reforma. Las políticas del gobierno central más que a legislar e imponer, se orientan a levantar restricciones y ampliar las libertades individuales en una creciente lógica de mercado. China se convierte en un gigantesco y descentralizado laboratorio reformista apenas articulado por consignas generales provenientes de Pekín y por una sencilla regla de control: bueno es —y debe ser emulado— lo que contribuye al crecimiento económico sin provocar desestabilización político-social.

En el contexto de este proceso reformista *aproximado* y carente de hoja de ruta surgen las conocidas como *instituciones transitorias* cuya heterodoxia se asocia en la literatura académica a la PIC canónica⁸. Estas instituciones de *segundo óptimo* funcionan porque avanzan en la dirección que prevé la teoría económica —proveyendo resultados ortodoxos— a través de formas compatibles con las constricciones que impone la dependencia de trayectoria en N3 y N4.

Entre 1978 y 1993, este enfoque aproximado genera importantes desequilibrios y desemboca en una sucesión de intensas fases de liberalización (*fang*) y corrección (*shou*). La agudización de los ciclos *fang-shou* —que en la década de 1980 amenazan la estabilidad del sistema al menos en dos ocasiones— llega a su paroxismo cuando en junio de 1989, en el contexto del final de la Guerra

⁸ E.g., el Sistema de Responsabilidad Familiar (SRF) que altera los incentivos de los agricultores y supone un aumento drástico de la productividad sin por ello privatizar la tierra; la creación de Zonas Económicas Especiales (ZEE) de facto desacopladas del resto de la economía; un sistema dual de precios y asignación de recursos (doble carril) que mantiene una economía híbrida planificada y de mercado; el auge de las *Town and Villages Enterprises* (TVE) que, colectivas de jure y privadas de facto, representan teóricamente una aberración de los DP, y aún así son un éxito que prepara el terreno para el desarrollo posterior de un pujante sector privado, etc.

Fría, se produce la Crisis de Tiananmen. Este período crítico que marcará la senda posterior de las reformas —e ilustrativo de que en los sistemas complejos los *eventos* pueden ser entendidos retrospectivamente mediante un análisis histórico denso, pero nunca predichos— se resuelve cuando Deng invierte todo su capital político para reactivar el impulso reformista. El *arte* político de Deng y su pilotaje de unas reformas que sólo pueden entenderse en clave política, evitarán que éstas descarrilen: navegando con éxito entre el riesgo de *deriva izquierdista* (empoderamiento ideológico y práctico del ala conservadora durante las fases *shou*) y de *deriva derechista* (erosión del frágil consenso político-social generado por el ímpetu reformista en las fases *fang*).

La celebración del XIV Congreso del PCCh en septiembre de 1992 inaugura la era post-Deng con el compromiso político irreversible de crear una economía de mercado moderna. Se sientan las bases de un nuevo enfoque reformista, vigente hasta nuestros días, dotado de estrategia y que será pilotado y planificado desde el centro, aunque mantenga el carácter gradual y experimental en su despliegue. La administración de Jiang Zemin (1993-2002), que pone fin a los ciclos *fang-shou*, inicia un fortalecimiento sin precedentes de las capacidades del Estado. En 2002, el XVI Congreso del PCCh marca un punto de no retorno en la normalización e institucionalización del PCCh: e.g., la renovación y traspaso pautado del poder, meritocracia, etc. Para lidiar con los desequilibrios sociales y económicos, la administración Hu Jintao - Wen Jiabao (2003-2013) emprende un giro político hacia el centro-izquierda e impulsa una visión del desarrollo *centrada en las personas*. Este enfoque más sofisticado —integral, coordinado y sostenible—, reconocen sus promotores, exige una mejora continua en la capacidad de gobernanza del PCCh.

Durante la primera década del nuevo siglo, fruto de la transformación que experimenta el país en casi todos los órdenes, se afianza una nueva percepción de la realidad por parte de los agentes institucionales chinos (la élite política e intelectual, pero también el PCCh y la sociedad en su conjunto) cuyo elemento común es la *confianza*. Se declina en tres fenómenos relacionados de gran calado institucional. Primero, en la consolidación de un *modelo chino* y la creciente asertividad de sus élites, especialmente cuando la Gran Recesión convierte a China en el campeón del capitalismo globalizado. Segundo, en la reafirmación del universo simbólico chino en la construcción de una identidad moderna: el discurso de la administración Hu-Wen, impregnado del legado confuciano, evidencia el convencimiento de la élite política de que China puede instalarse en la plena modernidad gracias a los recursos de su propio universo simbólico, y no a pesar de ellos. Tercero,

en la reemergencia del contrato social tradicional chino y su paternalismo (elitismo) benévolo. La noción de “reforma política” pasa a ser sinónimo de mejor gobernanza y no de emulación de las instituciones liberales de Occidente. Así, más allá de fortalecer las capacidades del Estado e institucionalizar su funcionamiento, China avanza hacia un modelo político propio que es crecientemente consultivo e inclusivo. Una especie de *autoritarismo deliberativo*, enraizado en la cultura política china, que está demostrando una elevada resiliencia y capacidad adaptativa.

El segundo ejercicio analiza estudios específicos y datos empíricos para respaldar mediante un enfoque *triangulado* los resultados del primer ejercicio. Se divide a su vez en cinco subapartados.

El primero ofrece un análisis recapitulativo de las reformas bajo una perspectiva institucional arraigada, identificando dos lógicas dominantes de institucionalización: un desarrollo estrechamente vinculado con la componente institucional endógena que habilita el referido pilotaje aproximado de Deng y que puede concebirse como impulsado primariamente por el mercado (*market driven development*); y, un desarrollo impulsado por un pilotaje crecientemente sofisticado, centralizado y jerárquico (*top-down*) del Estado en la era post-Deng (*state driven development*). El pilotaje *fino* que el drástico aumento de la *transmisibilidad* (capacidad del Estado) permite, hace que el cambio institucional resultante refleje con mayor nitidez la *intencionalidad* de la élite del PCCh.

En el segundo subapartado se contrastan las dos hipótesis en el plano meta-institucional de la gobernanza política. Los principales estudios empíricos demuestran que aún hoy (i) la cultura política china sigue difiriendo en aspectos claves de su equivalente en el RIIO; (ii) que sus rasgos definitorios han permanecido estables a pesar de la gran transformación institucional y estructural (N3 y N4) que ha experimentado China; y, (iii) que la articulación de la respuesta institucional endógena (de abajo arriba) se produce en ausencia de un clima de coacción totalitaria. Así, una vez validados estos supuestos, se puede deducir con confianza que las *formas* en N3 deben ser una proyección manifiesta de N2 y además proveer *resultados* ortodoxos. Y, esto es precisamente lo que los datos de las principales encuestas comparativas entre países reflejan: corroboran a la vez la idiosincrasia de las *formas* institucionales (paternalismo, Estado activista) y que producen en lógica *emic* los resultados esperables. En efecto, los chinos valoran mejor sus instituciones públicas que los ciudadanos de otros grandes países emergentes (e.g., India, Brasil, Rusia, México, Turquía), mientras que su grado de confianza en los principales organismos del Estado (incluyendo los juzgados) es homologable, y en ocasiones superior al de países desarrollados y el propio RIIO.

El tercer subapartado abre el DII para contrastar las hipótesis en los diferentes niveles del mismo. Los estudios considerados confirman que durante el período reformista (i) China avanza sin solución de continuidad hacia una convergencia sustantiva con los *resultados* que se esperan del DII; y (ii) que lo logra a través de *formas* consistentes con un Estado activista, o mejor aún, con un *Estado activista máximo* que goza de un margen de maniobra sin parangón y a la vez ejerce un grado de control singularmente elevado sobre el conjunto de la economía. Esto se manifiesta en:

1. Una estrategia *bifurcada* que protege al sector privado pero que *de facto* lo excluye de los sectores estratégicos dominados por el sector público y por empresas que a través de una estructura de propiedad/control híbrida (pública-privada) incentivan la innovación y el buen gobierno corporativo sin menoscabar el control/supervisión en última instancia del Estado;
2. Un sistema legal completo y moderno al servicio de la economía de mercado que genera los *outputs* sustantivos de un imperio de la Ley (e.g., previsibilidad, imparcialidad, ejecutabilidad, sometimiento universal) que en la lógica del *legalismo estatista* se entiende más como técnica de gobernanza supeditada a los objetivos del Estado activista (e.g., para perseguir la malpraxis de funcionarios, etc.) que como concepto normativo que restringe el margen de acción político;
3. Un régimen respetuoso de los DP pero no al modo *garantista* occidental, sino sólo en un sentido *general* de soporte al buen funcionamiento de la economía de mercado y generación de la confianza inversora. Así, a pesar de las mejoras en el marco legal y en las compensaciones, en última instancia sigue siendo el buen criterio del gobierno el que *motivacionalmente* debería limitar la expropiación a casos excepcionales justificados por los imperativos desarrollistas.

En conclusión, reflejo del Estado activista extremo que es China, las *formas* simbólicamente consistentes del DII se orientan (instrumentalizan) hacia la consecución de metas políticas ampliamente aceptadas (desarrollo económico, fortalecimiento nacional, estabilidad política y social) que sólo pueden alcanzarse mediante *resultados* institucionales objetivamente necesarios.

El cuarto subapartado se apoya en trabajos especializados para explorar someramente los microfundamentos de la generación de la confianza inversora durante los años ochenta. Muestra que agentes intencionalmente racionales pueden invertir en un entorno institucional adverso o inseguro a través de *formas* institucionales informales y heterodoxas que ante la realidad incierta y cambiante de N3/N4, logran *resultados* ortodoxos: reducir los costes de transacción de índole

informativa⁹. En línea con la TCC, el pilotaje institucional de Deng es clave ya que al tolerar y eventualmente incentivar estos experimentos, genera gradualmente un estado de hecho (N4) que señala creíblemente una *intencionalidad* política en construcción y que aún no es explícita¹⁰ (N3).

El quinto subapartado concluye, a la luz de nueva evidencia empírica, que la raíz de la PIC está en el doble sesgo *eurocéntrico* y *formalista* que aqueja a una praxis *referentista* de la TED que ignora la diferencia entre *forma* y *función* institucional y desprecia la posible equifinalidad. Así, la *modernización* se concibe como un progresivo acercamiento al RIIO, al margen de la consistencia simbólica. En un plano de arraigamiento más profundo, la PIC surge de la incapacidad de la NEI desarraigada para hacerse cargo del compromiso creíble por la vía *motivacional*¹¹.

Conclusiones

La principales conclusiones de la tesis pueden reducirse a las siguientes cinco:

1. El proceso de desarrollo chino es consistente con la NEI *northiana*: la evidencia empírica muestra que China logra los *resultados* institucionales universales que prevé la TED mediante *formas* institucionales culturalmente condicionadas que funcionan precisamente por estar arraigadas. No existe, pues, la PIC, y cualquier heterodoxia es sólo relativa a los referentes institucionales y culturales occidentales.
2. La PIC es un artificio provocado por una visión desarraigada de la NEI que confunde *forma* y *función* institucional y que, aquejada de un doble sesgo *eurocéntrico* y *formalista*, es incapaz de contemplar y, menos aún, operativizar la *equifinalidad* institucional. Esto se manifiesta en la praxis del monocultivo institucional en la TED y, en el conjunto de la Ciencia Económica, en una mitificación de las constricciones *imperativas* que al ignorar que todo compromiso *creíble*

⁹ La connivencia entre empresarios privados (*de jure* prohibidos) y políticos locales en el auge de las TVE, o el *guanxi* político (contactos) de la primera hornada de inversores extranjeros (en su práctica totalidad hongkoneses y taiwaneses) debe entenderse a la luz de esta doble exigencia *funcional-formal*.

¹⁰ Así, a pesar de que el gobierno es calculadamente ambiguo en relación a los DP (por las referidas constricciones políticas), el análisis de la realidad material y el acceso a información privativa que obtienen de sus contactos políticos, permite anticipar a los inversores con suficiente confianza un movimiento tendencial hacia la protección generalizada (*actuarial*) de los mismos.

¹¹ Se desprecia así toda posibilidad de que la vía *motivacional* sirva para articular la gobernanza político-social. Así, mientras China —con un gobierno *activista extremo* que incide en más aspectos de la Economía y con menos contrapesos políticos materiales que ningún otro— se erige en paradigma de gobernanza por vía motivacional y es penalizada severamente por los principales índices de calidad institucional, se abraza una *ficción formalista* indulgente con el Estado de derecho occidental. Una idealización que olvida episodios en los que, aun bajo un ropaje *legalista*, el gobierno ejerce un margen discrecional con efectos confiscatorios.

es resultado endógeno de un juego —y por tanto, en esencia *motivacional*— dificulta el estudio de la acción social (y por tanto económica) en una cultura colectivista como la china.

3. Durante la primera fase reformista, las diversas constricciones políticas y materiales llevan a un Deng pragmático a adoptar un enfoque gradualista y experimental. En el contexto de este pilotaje institucional *aproximado* surgen las *instituciones transitorias*. Estas instituciones de segundo óptimo que generan la PIC —por su heterodoxia en cuanto a la protección de los DP—, funcionan por ser *viabiles y efectivas*, es decir, por una *forma* institucional compatible con el sistema de incentivos y que produce los *resultados* ortodoxos que espera la TED.

4. El pilotaje institucional crecientemente sofisticado, centralizado y jerárquico de la era post-Deng, que acaba con las instituciones transitorias, revela con creciente nitidez una heterodoxia meta-institucional más honda que impregna al conjunto de las instituciones y que expresa su arraigamiento en una cultura política paternalista y colectivista. Esta inerradicable heterodoxia se manifiesta en formas institucionales *consistentes* tanto en sentido adaptativo— producen los resultados institucionales necesarios para el desarrollo— como simbólico, es decir, que son compatibles con un Estado *activista*, una concepción orgánica (no antagónica) Estado-sociedad civil, y un modo de gobernanza articulado en base a compromisos *creíbles* sólo en un sentido motivacional o ético (y no por los contrapesos externos del Estado de derecho liberal).

5. Las capas normativas profundamente arraigadas proveen continuidad institucional mediante un mecanismo de causalidad constitutiva. Es decir, la dependencia de trayectoria cultural define la condición de posibilidad de cualquier evolución institucional futura pero no determina las *formas* finales que emergen. Así, y puesto que el estudio de fenómenos complejos sólo permite predicciones tendenciales o generales, y no de eventos concretos, esta tesis prevé que en un futuro razonable (de varias décadas), salvo choques desestabilizadores, las instituciones chinas seguirán ofreciendo los *resultados* necesarios para alcanzar crecientes niveles de desarrollo pero siempre reflejando una heterodoxia meta-institucional en sus configuración o *formas*.

ARTICULACIÓN DE LA TESIS Y RESUMEN CAPITULAR

La tesis, como muestra el resumen de la Figura i.2, se divide en tres secciones y ocho capítulos. La Sección I (Capítulos 1, 2 y 3) repasa el estado de la tres cuestiones de investigación —una aplicada y dos teórico-metodológicas—, enmarcando la PIC dentro de las ya reseñadas

problemáticas centrales de la TED y la NEI. Para ello, tras presentar el marco meta-teórico *northiano* y revisar la literatura principal relevante a la PIC, plantea una aproximación general para el análisis de arraigamiento e integra extensiones teóricas que permiten afinar el modelo y adaptarlo a la problemática de la TED. La Sección II, la más larga (Capítulos 4, 5 y 6), introduce una serie de innovaciones teórico-metodológicas sobre el corpus *northiano* que, nutriéndose de aportaciones interdisciplinarias y estructuradas en torno a cinco subobjetivos (SDTM), permiten avanzar en la operativización de ambas problemáticas. Sobre esta base teórico-metodológica *afinada* se formulan las hipótesis (en el Cap. 6) que se validan empíricamente en la Sección III (Capítulos 7 y 8).

En lo que sigue, y tomando en consideración lo expuesto en el apartado previo (para evitar ser repetitivo en exceso), resumimos cada uno de los ocho capítulos de los que consta este trabajo.

El Capítulo 1 introduce la PIC y la sitúa en el contexto de la evolución de la subdisciplina de la TED, y del *giro institucionalista* que acaba con el Consenso de Washington pero que se encuentra actualmente atrapado entre una versión *moderada* (y mayoritaria) del post-Consenso aún presa del reduccionismo neoliberal que debía superar; y, el atolladero relativista y poco útil de la corriente más *radical*. La PIC, en tanto incongruencia entre unas instituciones teóricamente inadecuadas y el éxito bajo cualquier métrica del desarrollo chino, se convierte en la expresión paradigmática del problema de relevancia que atenaza a la TED. A pesar de su inherente complejidad, la única salida es desplegar el potencial de la NEI —y de la TED— y operativizar un análisis de arraigamiento que relacione los determinantes *profundos* del crecimiento (extra-económicos) con los más *próximos*.

El Capítulo 2 introduce la NEI como extensión de la economía neoclásica que, a diferencia del viejo institucionalismo, mantiene el individualismo metodológico, y repasa la evolución del pensamiento *northiano*, concibiéndolo como un esfuerzo progresivo por integrar dentro de un marco analítico meta-teórico unificado un aporte interdisciplinar que permite conectar causalmente los determinantes *próximos* del crecimiento con los más *profundos* (arraigados) y cuya carga explicativa es a la vez más difusa pero tenaz: políticos, sociales y culturales. Este potencial integrador del corpus *northiano* se pone en práctica —utilizando la *profundidad* de arraigamiento como eje vertebrador— para realizar una revisión y análisis estructurado de los distintos enfoques empleados para explicar el “milagro” económico chino, o que contribuyen a su esclarecimiento. Se distingue entre los aportes de “arraigamiento superficial” (enfocados en N3) y los de corte culturalista o de “arraigamiento profundo” (N1 y N2). El resultado de este ejercicio permite definir

los objetivos básicos que debe satisfacer el despliegue del corpus *northiano* para un análisis de arraigamiento fecundo. Finalmente, para acotar el ámbito de análisis, el último apartado concluye que dentro del haz de derechos que componen los DP, y bajo un prisma *northiano*, el requisito institucional central para el desarrollo es la protección de la propiedad privada, lo que se traduce en un problema político: el *compromiso creíble* del Estado de no confiscar arbitrariamente.

El Capítulo 3 parte del corpus meta-teórico *northiano* para plantear, aun de modo genérico, los dos problemas de investigación teórico-metodológicos que aborda la tesis y que se operativizan en la Sección II. La primera parte, distingue entre la *función* institucional que debe generar un *resultado* meta, y la *forma* o configuración de incentivos que lo posibilita. Puesto que la relación *función-forma* institucional no es biunívoca (como muestra la literatura sobre el Capitalismo Comparado) pero tampoco infinitamente abierta, la *problemática de la NEI* es la de avanzar relación causales fecundas entre ambas a través de un enfoque de *vía media*. A tal efecto, se plantea un modelo genérico de análisis de arraigamiento en tres fases (el AATF ya reseñado). Esto se aplica, en la segunda parte, para plantear la *problemática de la TED*: esclarecer cómo emerge por una vía *motivacional* endógena al juego político arraigado (en N2) un compromiso reformista *creíble* (en N3) que permite *pilotar* el cambio del sistema de incentivos en la dirección de metas adaptativas ortodoxas (N4). Para evitar un análisis abierto y *ad hoc*, nos apoyamos en contribuciones de la Ciencia Política para especificar *ex ante* las herramientas que servirán de guía: un modelo genérico de pilotaje del cambio institucional y la Teoría Conductual del Compromiso (TCC).

El Capítulo 4 con el que se inicia la Sección II, se hace cargo de la confusión conceptual y terminológica que aqueja a los múltiples enfoques institucionalistas así como de la inherente complejidad de tratar con *constructos mentales* que vertebran la interacción humana dentro de un universo inabarcable de ámbitos y situaciones diversas. Para contribuir a la operativización efectiva de un análisis de arraigamiento (*problemática de la NEI*) desarrolla los dos primeros ejercicios de mejoras y extensiones teórico-metodológicas ya reseñados (SDTM1 y 2). El primero se nutre de la contribución de Masahiko Aoki para reinterpretar el corpus meta-teórico *northiano* en base a la visión más fecunda de instituciones como “estados de equilibrio de un juego”. El segundo, propone una topología del EI como *holarquía* de tipo adaptativo estructurada en tres niveles institucionales anidados situados a diferente profundidad de arraigamiento. El despliegue de esta topología se

acompaña de una modelización comparativa del EI de China y el RIIO, centrado en los elementos más relevantes para la *problemática de la TED*, esto es, los que atañen a la gobernanza política.

El Capítulo 5, dividido en tres partes, desarrolla otros dos ejercicios de mejoras y extensiones teórico-metodológicas (SDTM3 y 4). La primera parte relaciona funcionalmente los distintos niveles del EI a través de un mecanismo de causalidad *constitutiva*, e introduce las dos relaciones vertebradoras: la *consistencia adaptativa* ascendente y la *consistencia simbólica* descendente. Del análisis de la *problemática de la NEI* se deduce que todo enfoque verdaderamente institucionalista debe asumir que las condiciones de posibilidad del cambio adaptativo están acotadas por ciertos límites plásticos que impone la consistencia simbólica. Tras desgranar lo que esto significa para el pilotaje de un proceso de cambio institucional genérico¹², la segunda parte se centra en el desarrollo económico como proceso de cambio institucional *pilotado*, *arraigado* y *adaptativo*. La principal *problemática de la TED* es de gobernanza política: la capacidad para señalar y sostener de modo creíble una intencionalidad reformista orientada al bienestar general. Así, el “arte del desarrollo” debe entenderse como la capacidad de un *piloto* (individual o colectivo) para, a la luz de las distintas fuentes de dependencia de trayectoria (N1-N4), alterar con eficiencia los incentivos para producir resultados institucionales ortodoxos. La tercera parte aclara cómo la aparente iconoclasia teórico-metodológica que adoptamos en este trabajo, en realidad supone un enfoque más plenamente científico que saca a la corriente principal de la TED del limitador mito *cientifista* para situar la Economía y el desarrollo dentro del nuevo paradigma de las ciencias de la complejidad.

El Capítulo 6 comienza considerando la cuestión principal de investigación aplicada a la luz de lo avanzado en relación a los dos problemas teórico-metodológicos (Capítulos 4 y 5). Esto permite formular las dos hipótesis (sobre consistencia adaptativa y simbólica), sus corolarios, así como dos supuestos previos que fiabilizan las premisas de nuestro modelo: la tenacidad del sustrato normativo y la ausencia de coacción totalitaria durante el período reformista. Sin embargo, antes de validar los supuestos e hipótesis para resolver la PIC, es necesario abordar un último subobjetivo teórico-metodológico: desarrollar una aproximación empírica apropiada para el estudio de la realidad institucional (SDTM5). Este ejercicio razonado, al que se dedica el resto del capítulo, parte de la premisa *hayekiana* de que la complejidad inherente a la realidad social —y no la inmadurez de la Economía—, sólo permite explicar la emergencia de *patrones* institucionales (e.g., rasgos centrales

¹² Es decir, no necesariamente relevante a la TED, como muestra la casilla “Transformación institucional pilotada y orientada a metas” bajo el encabezado de la NEI en el grado medio de abstracción de la Figura i.1.

y salientes que proyectan una proto-institución) y no de *eventos* singulares (e.g., formas finales). Así, tras considerar la dificultad epistemológica para aprehender y medir los *hechos institucionales*, así como las aportaciones de la antropología cultural y los estudios transculturales, se propone un *mapa conceptual* para aproximar empíricamente las instituciones. A la luz de esta guía, se realiza una revisión crítica de los principales índices de calidad institucional que generan la PIC y se exponen las deficiencias que lastran los enfoques empíricos dominantes en la praxis de la NEI. Finalmente, se propone una estrategia para *mapear* los modelos mentales sustentada en dos pilares: la visión *emic* (desde el universo simbólico) del propio agente y una aproximación convergente de *triangulación arraigada* que incentiva la integración de la más diversa evidencia empírica.

El Capítulo 7, con el que se inicia la Sección III de validación empírica, analiza las principales y más actualizadas contribuciones historiográficas para a la luz del marco teórico desarrollado, realizar un Análisis Institucional Histórico del EI chino. Esto permite caracterizar la proto-institución que gobierna el juego político (N1/N2), y corroborar que tal base normativa en efecto se ha proyectado en los distintos equilibrios institucionales que han ido emergiendo (en N3) en muy diversas coyunturas históricas. Ofrece asimismo un análisis de las condiciones institucionales (N3) y extra-institucionales (estructura económica) de partida en el “ t_0 ” del período reformista para lo que se centra en el legado maoísta y en particular en el período de transición desde 1976 a 1978.

El Capítulo 8, de singular extensión, adopta una aproximación empírica, congruente con lo propuesto en el Cap. 6, para ofrecer la principal evidencia que permite contrastar los supuestos previos, las hipótesis y sus corolarios, y por consiguiente resolver la PIC. La contrastación empírica se realiza mediante dos ejercicios complementarios que se apoyan en las herramientas propuestas en el Cap. 3 con el fin de mitigar el riesgo *funcionalista* de un enfoque abierto propenso a encontrar explicaciones *ad hoc*. El primer ejercicio es un Análisis Contingente que en perspectiva histórica (dinámica) repasa y analiza el proceso reformista. El foco recae en el juego político —la *intencionalidad* que impulsa las reformas— y en especial en cómo a la luz de las diferentes fuentes de dependencia de trayectoria, el pilotaje de Deng Xiaoping va generando un compromiso reformista *creíble* que induce una transformación institucional que, arraigada en el sustrato normativo, genera los resultados ortodoxos que prevé la TED. El segundo ejercicio integra el resultado de múltiples estudios específicos así como datos empíricos (en general provenientes de encuestas) para matizar y afianzar en la referida lógica de *triangulación arraigada* los resultados

del primer ejercicio tanto desde un plano meta-institucional (gobernanza política) como para el conjunto del DII.

SECCIÓN I

**ESTADO DE LA CUESTIÓN,
MARCO META-TEÓRICO Y
PLANTEAMIENTO DE LOS PROBLEMAS DE
INVESTIGACIÓN TEÓRICO-METODOLÓGICOS**

CAPÍTULO 1

LA PARADOJA INSTITUCIONAL CHINA

1. Introducción

Nunca la humanidad creó tanta riqueza ni sacó a tanta gente de la pobreza en tan poco tiempo como desde que China iniciara su asombroso proceso de reformas en 1978. China nos ofrece *la* historia de éxito desarrollista por antonomasia. Y, sin embargo, como señala Jefferson (2008) parece una ironía que el mayor aporte de la experiencia china a la Economía del Desarrollo (ED) sea obligar a esta joven subdisciplina a afrontar un reto poco común. Frente a la necesidad de racionalizar *a posteriori* el porqué de un fracaso —la que para algunos cínicos pudiera parecer la principal tarea de los economistas del desarrollo—, China nos obliga a afrontar el reto inverso: cómo explicar el éxito de un modelo de desarrollo económico que por su heterodoxia ha desafiado y sigue desafiando de forma tan notable el pensamiento económico dominante de su época.

De lo que Barry Naughton (2007, p. 5) llama “transición dual” —salir del subdesarrollo y a la vez realizar una transición desde una economía planificada a una de mercado— surgen dos primeras paradojas: el éxito de un país que seguiría un camino distinto al del consenso neoliberal dominante en la década de los ochenta y noventa —el Consenso de Washington— y que además adoptaría un enfoque de transición gradualista en vez de la recomendada terapia de choque.

El enfoque neoliberal simplista y con pretensión de universalidad —que infravalora o directamente ignora la especificidad de los países y los factores extraeconómicos— sería criticado por sus importantes limitaciones conceptuales. Pero será sobre todo su refutación empírica, a la que contribuiría en especial el éxito desarrollista de Asia oriental, lo que acabaría con el Consenso de Washington y propiciaría un *giro institucionalista* que se consolida como vanguardia del pensamiento contemporáneo en materia de desarrollo y que sirve de punto de encuentro entre las principales corrientes del período del post-Consenso que se inaugura con el nuevo milenio.

Este énfasis en las instituciones encuentra el sustento teórico en los importantes avances realizados por la NEI desde los años 1980, en especial gracias a la contribución de Douglass North. Su postulado central es sencillo: son las instituciones, y en particular el sistema de derechos de

propiedad (a partir de aquí abreviado como “DP”), los principales determinantes del desempeño económico de las naciones a largo plazo.

Este prometedor giro institucionalista se verá sin embargo frustrado por la propia inercia ideológica neoliberal que debía superar. Así, en ausencia de un cambio radical de mentalidad —que reclamarían críticos como Stiglitz (2008)— la praxis institucional dominante cae en un ejercicio simplista que manteniendo su sesgo eurocéntrico y universalista se limita a recomendar la adopción de las mejores prácticas institucionales, tomadas evidentemente de los países occidentales más liberales. El que bajo este prisma, los principales indicadores internacionales valoren negativamente unas instituciones chinas caracterizadas por su heterodoxia formal —e.g. el carril dual planificación-mercado, la ausencia de privatización de la tierra, etc.— conduce directamente a la Paradoja Institucional China (PIC): la radical incongruencia entre unas instituciones chinas supuestamente inadecuadas y el desarrollo económico experimentado. China se convierte así en un dato atípico (*outlier*) en la proliferación de regresiones que pretenden explorar la relación entre la calidad de determinadas instituciones y el desempeño económico.

Frente a esta paradoja, y los exigüos cuando no contraproducentes resultados cosechados por el fundamentalismo de mercado y sus versiones más suavizadas —incluyendo la corriente “moderada” y probablemente principal del post-Consenso— se produce una reacción revisionista de fondo. Un giro *copernicano* que desde la corriente más “radical” del post-Consenso, aún minoritaria pero con importantes defensores dentro del *establishment*, pondrá el énfasis en aspectos novedosos: la humildad, el abandono de los recetarios y en general de toda pretensión de universalidad; la reivindicación de la experimentación y del margen decisional político; la necesidad de que cada país defina su propia estrategia de desarrollo según sus circunstancias específicas y los factores idiosincráticos que desbordan lo estrictamente económico: históricos, culturales y políticos.

En suma, se trata de una llamada para desplegar plenamente el potencial de una NEI que con el enfoque radical se libera de la ficción *reduccionista* neoclásica sólo para enfrentarse a un nuevo y formidable reto: encontrar un camino en el medio de la “jungla” del relativismo. Es decir, ser capaz de trascender las limitaciones de un enfoque contingente que apenas permite la extrapolación del aprendizaje acumulado más allá de ofrecer algunas reglas heurísticas y genéricas a los responsables de definir y ejecutar las políticas de desarrollo. Así, no es de extrañar que en un contexto en que se

disuelven las viejas certezas y se abre paso la humildad y el relativismo, más que de un enfoque científico, el propio Banco Mundial hable de un arte: “*the art of policy-making*” (BM, 2008, p. 25).

Este capítulo demuestra que para avanzar en la resolución de la PIC y para sacar a la vanguardia de la ED —y por tanto a la NEI— del atolladero del relativismo, hay que enfrentarse a un mismo reto: abordar el problema del arraigamiento (*embeddedness*) de las instituciones y hacerlo operativo. Es decir, modelizar adecuadamente, aunque sea de forma aproximada, el marco institucional para que de su análisis se puedan extraer al menos aquellas relaciones más salientes y relevantes que nos permiten entender cómo la más amplia matriz institucional —política, social e incluso cultural— que define el sistema de incentivos de una colectividad condiciona el sistema de DP y a la postre su desarrollo económico.

En el resto del capítulo, dividido en cuatro apartados, se argumenta y expande el contenido resumido de esta introducción siguiendo el mismo orden.

2. El período de “reforma y apertura”: una historia de éxito desarrollista

El Secretario General de la OCDE, Ángel Gurría, está probablemente en lo cierto cuando afirma que el día que los historiadores miren a nuestra época, pocos fenómenos les parecerán tan llamativos como la emergencia económica de China¹. O, mejor dicho, y en una perspectiva histórica más amplia, su meteórica reemergencia para reclamar en poco más del espacio de una generación el lugar preeminente que ha ocupado durante la mayor parte de su milenaria historia².

Este reemerger de China se ha convertido ya en el proceso de generación de valor económico más masivo y acelerado de la historia³. El crecimiento medio anual del PIB de cerca del 10% que sostiene desde que Deng Xiaoping iniciara las reformas a finales de 1978 ha tenido como efecto acumulativo el que hasta 2012 éste se haya multiplicado por cincuenta⁴. Así, durante este mismo

¹ Prólogo al estudio de Angus Maddison realizado para el Centro de Desarrollo de la OCDE “Chinese Economic Performance in the Long Run” (Maddison, 2007).

² En el Cap. 7 se ofrece una visión en perspectiva histórica de la economía china.

³ Las altas tasas de crecimiento económico constituyen un fenómeno reciente derivado de la aceleración en el ritmo de innovación tecnológica y las posibilidades de *catch-up* asociadas al régimen de crecimiento moderno (Lin, 2012). Valga como ilustración el que el crecimiento económico de Occidente en el Siglo XX —el siglo de mayor crecimiento económico— se sitúa apenas en torno al 2% (Maddison, 2001).

⁴ Salvo que se indique lo contrario, las estadísticas relativas a la economía china incluidas en el presente trabajo proceden de los siguientes documentos compilados por el Buró Nacional de Estadísticas de China y publicados por China Statistics Press: China Statistical Abstract 2011 y diferentes ediciones del China Statistical Yearbook.

período y con respecto al PIB mundial, el peso económico de China ha pasado de un 4,9% a un 11,3%, mientras que estimaciones a largo plazo de la OCDE proyectan que en 2030 China se situará en el entorno del 28% del PIB mundial⁵, es decir, en niveles cercanos a los previos a su declive⁶ durante el siglo XIX y parte del XX. Asimismo, como resultado de las reformas, y según el Banco Mundial (BM), la renta per capita de China pasa de ser la tercera parte de la media de los países del África Subsahariana, a situarse en 2015 en la franja superior de los países de ingresos medios con una renta per capita de 14.239 US\$ (PPA)⁷.

La amplitud y profundidad de la transformación económica experimentada por China es palpable en casi cualquier esfera y bajo cualquier métrica que elija el analista: e.g. número de automóviles, infraestructura —e.g. km de autopistas o vías ferroviarias de alta velocidad—, producción energética —incluyendo energías renovables—, comercio, reservas de divisas, número de estudiantes tanto en universidades chinas como estudiando en el extranjero, o más recientemente incluso como emisor de inversión en el extranjero, turistas, etc.

Sin embargo, quizás el dato más ilustrativo del desarrollo chino, y el más relevante desde la perspectiva de la subdisciplina de la ED—puesto que el desarrollo debe necesariamente contemplarse en una perspectiva histórica y por tanto relativa—, es el índice de “Desigualdad Internacional de Ingresos” (*International Income Inequality*) confeccionado por Milanovic (2012) para el Banco Mundial. Calculado como un coeficiente de Gini entre países ponderado por la población⁸, la evolución de este índice, mostrada en la Figura 1.1 para el período comprendido entre 1981 y 2006, arroja una contundente conclusión: la convergencia efectiva en la renta entre países que se produce en las dos últimas décadas del Siglo XX es atribuible exclusivamente al “efecto China”. Es decir, si excluimos a este país, se hubiese producido un aumento en la desigualdad de ingresos internacional. Como bien ilustra esta figura, la magnitud del crecimiento económico chino en términos absolutos es tan significativa en relación al del resto del mundo, que apenas puede causar sorpresa el que algunas estadísticas y datos agregados relativas al desarrollo económico segreguen a ese país del global mundial para evitar diluir el comportamiento del “resto del mundo”.

⁵ Véase el informe de la OCDE “Looking to 2060: A Global Vision of Long-Term Growth” (OCDE, 2012).

⁶ Los datos históricos del PIB chino sobre el total mundial se toman del trabajo de Angus Maddison (2007). Según este autor, China generaba en 1820 el 32,9% del PIB mundial, más que la suma de Europa, EE.UU. y Japón (p. 44).

⁷ Salvo que se indique lo contrario, los datos del Banco Mundial provienen de <http://datos.bancomundial.org/indicador/>, último acceso el 15 de septiembre, 2016.

⁸ Este índice supone que todos los habitantes de un país disponen de la misma renta promedio, utilizando los resultados de la última encuesta mundial del International Comparison Program (ICP) en la que China participó por primera vez.

Incluso bajo una perspectiva más centrada en la satisfacción de las necesidades básicas del hombre, los frutos del desarrollo chino no son menos asombrosos. Desde el inicio de la política de reforma y apertura más de 600 millones de personas han salido de la pobreza⁹. China ha cumplido o excedido la mayoría de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) propuestos por Naciones Unidas en 1990, y con varios años de antelación sobre la fecha límite del 2015. Especialmente digno de mención es la superación con creces del primero de los ODM: la reducción del 50% en el número de personas que viven con menos de 1,25 US\$ al día en condiciones de PPA entre los años 1990 y 2015. Así, mientras China ha conseguido reducir la extrema pobreza desde el 60% de la población en 1990 al 12% en 2010, para el resto de los países en vías de desarrollo estas cifras son del 41% y el 26% respectivamente. Asimismo, y a pesar de los retos inevitables que surgen como consecuencia del “desarrollismo” intenso, en China se han producido avances notables en múltiples áreas de alto contenido social y que redundan en una mejora en el nivel medio de bienestar de los ciudadanos. De forma sintética, esto queda reflejado en la evolución del Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que ha pasado de 0,40 a 0,73 entre 1980 y 2014¹⁰. En conclusión, podemos afirmar, citando textualmente el informe “China's Progress Towards the Millennium Development Goals - 2008 Report” —realizado conjuntamente por la ONU y la administración china— que desde el inicio de las reformas, China ha logrado un “récord sobresaliente de desarrollo rápido y de base amplia”. Todo ello, y de nuevo dada la magnitud relativa de China, ha supuesto una contribución significativa, por no decir primordial, a la reducción de la pobreza global en el mundo.

Es claro que ningún proceso de desarrollo acelerado está exento de provocar el surgimiento de dislocaciones sociales. Se acusa a China, y con razón, de convertirse en una sociedad más desigual. Sin embargo del análisis reciente que realiza Terry Sicular, y que ofrece el Banco Mundial, sobre la evolución de la desigualdad en China se desprende que si bien efectivamente se produce desde el inicio de las reformas un repunte sostenido del coeficiente de Gini, esto no es el resultado del empobrecimiento de las capas menos favorecidas de la sociedad¹¹. El motivo principal de este

⁹ Dato del BM es para el período comprendido entre 1981 y 2004 (Fuente: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2010/03/19/results-profile-china-poverty-reduction>; último acceso el 5/2/2014). En consecuencia la cifra real desde el inicio de las reformas hasta 2013 debe ser superior. Coase y Wang (2012) la sitúan en 680 millones. Para una análisis más detallado y crítico sobre la lucha contra la pobreza en China véase Ravaillon y Chen (2007).

¹⁰ Último dato publicado online por el PNUD en <http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/CHN> a fecha de 15/9/16.

¹¹ Los datos de Terry Sicular para el Banco Mundial indican que el coeficiente Gini aumenta desde 0,3 a principio de los 80s a la horquilla 0,45-0,50 en la que se mantienen desde el inicio de la década del 2000 (BM, 2013).

aumento de la desigualdad es el mayor crecimiento relativo de los ingresos de los grupos más favorecidos estrechamente asociado a la profunda transformación estructural de la economía china y a la acentuación de la línea divisoria entre el medio urbano y rural (BM, 2013). En cualquier caso, y como se verá en más detalle en el Análisis Contingente del período reformista (Capítulo 8), la desigualdad social se ha convertido en una de las principales preocupaciones del gobierno chino desde el inicio del nuevo siglo; de hecho, desde 2003 es el propio Buró Nacional de Estadísticas de China el que calcula el coeficiente Gini. Esto se debe en gran medida a que la élite política es consciente de que esta creciente polarización social y sentimiento de agravio comparativo — especialmente cuando van unidos a una amplia percepción social sobre los elevados niveles de corrupción en el sistema político-administrativo— tienen un potencial efecto deslegitimizador sobre el régimen autocrático chino. Así, el creciente número de “incidentes de masas” registrados — nombre políticamente *correcto* que emplea el gobierno chino para referirse a las protestas ciudadanas— no sería más que una expresión de este creciente descontento social.

Se hace necesario, no obstante, matizar y relativizar esta situación para evitar equívocos¹². En primer lugar, porque ya desde el inicio de las reformas Deng Xiaoping señalaría con claridad que el igualitarismo heredado de Mao era un obstáculo para la modernización, y que el desarrollo económico tendría inevitablemente el efecto de enriquecer a unos antes que a otros. La línea roja tácita que Deng fijó era que nadie debía resultar perjudicado por las reformas, o lo que algunos analistas han llamado la política de “crecimiento sin perdedores”¹³. En cualquier caso, y al margen del debate sobre en qué medida se ha conseguido lograr este objetivo —lo que parece ser el caso al menos en términos de ingresos absolutos—, sería incorrecto suponer que se ha creado un distanciamiento insalvable en términos de legitimidad entre el gobierno y el pueblo chino. De hecho, la mayoría de encuestas realizadas —no sólo por organismos dependientes del gobierno chino, sino también por diversas entidades extranjeras— muestran una abrumadora mayoría de ciudadanos optimistas sobre su futuro, que apoyan las reformas y más en general que aprueban la labor del gobierno y sus logros¹⁴. Es decir, estos estudios de opinión señalan de forma inequívoca que las dislocaciones sociales producidas, aunque en ocasiones llamativas, no han empañado la valoración abrumadoramente positiva que los propios chinos hacen del período reformista.

¹² Todos estos aspectos se abordan con amplio detalle —incluyendo las fuentes— en el Cap. 8.

¹³ Véase Lau, Qian y Roland (2000).

¹⁴ Véase la múltiple evidencia presentada en el Cap. 8.

En conclusión, y a pesar de la innegable seriedad de los retos actuales a los que se enfrenta China¹⁵, así como de las críticas y suspicacias, en ocasiones de índole ideológico, que el modelo de desarrollo chino suscita entre parte del estamento político y del mundo académico occidentales, es razonable afirmar que prácticamente bajo cualquier perspectiva y métrica, el desarrollo chino que se inicia con las reformas emprendidas a partir de 1978 es ante todo una historia de éxito¹⁶.

3. El “laboratorio” chino y el péndulo de la economía del desarrollo

El éxito de la Política de Reforma y Apertura impulsada por el gobierno chino desde 1978 es algo que nadie supo anticipar, entre otros motivos porque sorprendió incluso a aquellos mismos que impulsaron las reformas¹⁷. Naturalmente, conforme el efecto acumulativo producido por el cambio de rumbo en política económica iba manifestándose en toda su magnitud, el fenómeno “China” ha ido suscitando un creciente interés en todos los ámbitos —político, empresarial, académico, medios de comunicación, etc.— y rincones del planeta. No es de extrañar por lo tanto que la comunidad académica se haya ocupado profusamente, y desde innumerables enfoques económicos y no económicos, de analizar el milagro desarrollista chino, produciendo una rica literatura que ha crecido exponencialmente en los últimos años¹⁸. A esto contribuyen varios factores: (1) el hecho de que se trate de un fenómeno contemporáneo con gran incidencia global; (2) la disponibilidad de ingentes cantidades de datos de relevancia económica recopilados por la burocracia china, en particular a través del Buró Nacional de Estadísticas de China; y (3) los innumerables estudios y trabajos de investigación impulsados tanto desde la administración china, como por organismos internacionales —e.g. Banco Mundial, FMI, OCDE—, y centros académicos y de investigación de

¹⁵ El prólogo de Robert Zoellick —a la sazón presidente del Banco Mundial— del Informe “China 2030” ofrece un resumen de los retos a los que se enfrenta China. Si bien muchos retos son comunes a los países de ingresos medios, se dan algunos específicos, entre el que destacaría el envejecimiento de la población. Esto convierte a China en el primer país en vías de desarrollo que se enfrenta al riesgo de “envejecer” antes de “hacerse rico” (BM, 2012).

¹⁶ Quizás la excepción más notoria sean los problemas medioambientales. No obstante, se podría argumentar en perspectiva histórica y comparativa que la protección de entorno natural raramente ha sido una prioridad para los países en vías de desarrollo —incluidos en su día los occidentales— inmersos en una fase de crecimiento industrial.

¹⁷ El propio Deng dejaría claro en 1979 que China no disponía ni del conocimiento ni de la experiencia suficiente para encarar las reformas (Deng 1984, p. 118). El objetivo de Deng al iniciar las reformas era cuadruplicar la economía China en 20 años, lo que exigía un crecimiento anual promedio del 7,2%. Según Lin (2012) pocos creían en los ochenta, e incluso al inicio de la década de los noventa, que pudiese alcanzarse este objetivo y menos aún superarlo.

¹⁸ Según Lin (2012) el interés académico en el proceso de transición y desarrollo chino ha crecido exponencialmente desde que se iniciaron las reformas. Así, mientras que el número de artículos científicos evaluados por expertos (*peer-reviewed*) en la base de datos EconLit que contenían “China” o “Chinese” en el título apenas alcanzaban la centena en 1990, ya en 2009 ese número superaba el millar.

toda procedencia. Todo esto ha sido acompañado por la proliferación de revistas especializadas, conferencias, seminarios, etc., que tienen como objeto principal el estudio y esclarecimiento del milagro económico chino (Jefferson, 2008, p. 171).

Desde la perspectiva de la ciencia económica, y siguiendo a este autor, China ha servido y sigue sirviendo de laboratorio de inestimable valor para contrastar algunos de los modelos de crecimiento más asentados en la disciplina económica. Siguiendo a este autor, el “laboratorio chino” pone de relevancia, por ejemplo, el papel central del aumento de la productividad —inducido por las mejoras tecnológicas e institucionales— en el crecimiento económico según predice el modelo de Solow (1956); o, la importancia de la transformación estructural entre un sector atrasado y de baja productividad hacia uno moderno y de alta productividad, como postulaba Lewis (1954) en su modelo de economía dual (Jefferson, 2008).

Estos modelos de crecimiento de corte neoclásico, a pesar del mérito inherente a su conceptualización matemática, se basan en una versión tan simplificada de la realidad —y por tanto alejada de las causas más profundas del desarrollo económico— que ofrecen una escasa o nula operatividad, y por ende un valor práctico muy limitado. Empleando un símil ilustrativo, el que el aumento de productividad —ya por la vía tecnológica o por la de la industrialización de un país agrario— sea causa primordial del crecimiento económico es un conocimiento tan relevante para los responsables de definir y desplegar las políticas económicas en los países subdesarrollados, como para un ingeniero aeronáutico saber que el avión que diseña sólo volará si las fuerzas de sustentación logran compensar la fuerza gravitatoria.

En consecuencia, lo más relevante, y lo que dota de contenido real a la subdisciplina de la ED debe ser su capacidad para, apoyándose en el método científico, formular estrategias de crecimiento y recomendaciones operativas de política económica que en última instancia funcionen. Es decir, que permitan mejorar la calidad de vida de la población y de modo prioritario erradicar la pobreza. Por tanto, sólo en la medida en que la Teoría Económica del Desarrollo (TED) sirva como instrumento eficaz para interpretar la realidad económica y para su transformación en la dirección deseada —eliminando el problema del subdesarrollo y la desigualdad—, podrá ésta evitar el verse sumida en la irrelevancia científica. O, en otras palabras, desembocar, a pesar de la creciente

sofisticación y belleza formal de los modelos matemáticos empleados —o, precisamente a causa de ello—, en lo que los defensores de la Economía Crítica califican como una Economía “autista”¹⁹.

El esfuerzo intelectual y académico, siempre imbuido en su contexto histórico —influido tanto por la ideología y condiciones sociopolíticas preponderantes como por los retos específicos que plantea cada época—, ha solido cristalizar a lo largo de los años en enfoques de ED, más o menos articulados y homogéneos, que se podrían caracterizar de dominantes u ortodoxos²⁰. Dominantes, en la medida en la que sus postulados y prescripciones, aun siendo siempre cuestionados por otras corrientes heterodoxas y minoritarias, son los que más han influido tanto en los círculos académicos —también a su vez dominantes— como en los organismos nacionales y multilaterales que, por su prestigio o poder fáctico, han sentado el canon en materia de política de desarrollo. Ese fue el caso de la denominada escuela o teoría de la modernización que surge en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial (SGM). Influida por los réditos de la planificación indicativa llevada a cabo por los países más desarrollados en los años previos a la guerra y durante la misma, y sustentada en el armazón teórico de la revolución keynesiana —corriente principal del pensamiento económico durante los años treinta y cuarenta—, esta escuela marca el nacimiento de la subdisciplina de la ED propiamente dicha²¹, desde el momento en que se cuestiona la denominada tesis de la monoeconomía: es decir, supone el reconocimiento de que la realidad económica de los países subdesarrollados hace inviable la adopción del mismo enfoque analítico que para los países desarrollados. Así, por ejemplo, el problema de desempleo transitorio en los países avanzados derivado de una insuficiente demanda agregada, poco o nada tendría que ver con el subempleo crónico de recursos inherente a la estructura económica de los países atrasados que según la teoría keynesiana era atribuible a niveles insuficientes de inversión.

Este primer enfoque dominante debe enmarcarse dentro del escenario político que se plantea tras la descolonización de gran parte de Asia y África, con el surgimiento de más de una decena de nuevos países. Imbuida inicialmente por el espíritu idealista de posguerra que cristalizaría en la

¹⁹ Sobre este enfoque crítico que denuncia la desconexión de la Economía con la realidad, véase el artículo de Berzosa (2006) con el sugerente título de “Economía del subdesarrollo y subdesarrollo de la economía”.

²⁰ Por eso, como afirma Dani Rodrik, las políticas de desarrollo han estado desde siempre sometidas a modas más o menos pasajeras que han tendido a aglutinar los esfuerzos reformistas en los países subdesarrollados (2005, p. 971).

²¹ Como señala Bustelo (2003, p. 104), el pensamiento sobre el “desarrollo económico” es casi tan viejo como la propia Economía. Sin embargo, no es hasta entrado los años cuarenta que se empieza a utilizar esta expresión y se extiende la preocupación por el subdesarrollo. En esta tesis se utilizará la denominación común de “Economía del Desarrollo”, aunque su carácter multidimensional excede el ámbito estrictamente económico y exige un enfoque multidisciplinar que se ajusta más a lo que otros han denominado como Economía *Política* del Desarrollo (Hidalgo-Capitán, 2010).

creación de nuevas instituciones internacionales —y en sus organismos dedicados al análisis teórico y práctico del desarrollo económico—, y posteriormente por el optimismo generado tras el éxito de la ayuda estadounidense en la reconstrucción de las potencias perdedoras —el Plan Marshall en Europa y el Plan MacArthur en Japón—, la teoría de la modernización tendría su principal caldo de cultivo en los Estados Unidos. Los imperativos de *realpolitik* de la Guerra Fría, centrados en evitar la expansión del comunismo a toda costa, harían que desde la década de los cincuenta, el llamado *desarrollismo* fuese visto por muchos como un instrumento al servicio de la política exterior de la nueva potencia hegemónica. Es decir, que se le atribuyese una carga ideológica bajo su pretendida objetividad científica.

La teoría de la modernización contemplaba el desarrollo como un proceso por etapas por el que todo país subdesarrollado habría de transitar para reducir la brecha que les separaba de la *modernidad* representada por los países avanzados de referencia. Uno de sus principales supuestos era que el capital y la tecnología abundante de estos últimos se propagaría hacia los países subdesarrollados y con poca capacidad de ahorro mediante la inversión y endeudamiento externos, así como la ayuda al desarrollo. De esta forma, y basado en el trabajo seminal de Alexander Gerschenkron (1962), el desarrollo capitalista tardío ofrecía en el fondo una gran ventaja: *la ventaja del atraso económico* que permitiría a los países subdesarrollados alcanzar el nivel de industrialización y transformación estructural de los países avanzados en un período de tiempo mucho menor al que éstos emplearon en su día. Sin embargo, ante la constatación de que en los países subdesarrollados, el libre funcionamiento de los mercados no producía una transformación estructural de la economía de forma espontánea, surgiría un creciente consenso entre los economistas de la época de que el éxito sólo podría producirse en la medida en que su política económica fuese capaz de generar el *gran empujón* (*big push*) inicial necesario para echar a rodar el proceso de acumulación de capital y vencer la inercia de los círculos viciosos estructurales que les impedían salir de *la trampa de equilibrio a bajo nivel*. Era evidente que esto requería un Estado fuerte y capaz que pudiese asumir el rol de planificador e impulsor de las políticas de desarrollo que permitiesen operar las transformaciones económicas, sociales y culturales necesarias.

Por otra parte, a final de los años cuarenta surge una corriente heterodoxa como alternativa a la escuela de la modernización que sería especialmente influyente en América Latina. Nos referimos a la teoría estructuralista *cepalina*, surgida del trabajo seminal del economista argentino Raúl

Prébisich, que cuestiona el supuesto del beneficio mutuo en las relaciones económicas internacionales. Plantea sin ambages la existencia de una conexión entre el desarrollo de los países ricos y el subdesarrollo del Tercer Mundo, y que esa relación no es de interdependencia, sino de dependencia; es decir, que existiría un sometimiento económico *de facto* de los países pobres a los intereses de los países desarrollados. El influjo de esta importante corriente crítica junto con la constatación empírica de que el comercio internacional, paradójicamente, estaba resultando empobrecedor para los países subdesarrollados al deteriorar la relación real de intercambio frente a los países industrializados²², persuadiría a varios de los primeros —especialmente a los países más grandes— a embarcarse en una política selectivamente proteccionista. Inspirándose en el viejo argumento de la “industria naciente” de Friedrich List, se pretenderá fomentar una “industrialización por substitución de importaciones” que, por la vía de la política industrial, tendrá el efecto de incrementar la intervención del Estado en la economía. Esto supondría una renuncia tácita a la estrategia de obtención de ventajas comparativas derivadas de una senda de especialización internacional según preveía el modelo neoclásico de Heckscher-Ohlin.

En cualquier caso, siguiendo una evolución temporal similar a la del estructuralismo *cepalino*, la escuela de la modernización tuvo su apogeo en los años cincuenta. Tras un lento declive a partir de los años sesenta, hacia final de la década de los setenta pierde el estatus de corriente principal de la economía del desarrollo en favor de las corrientes neoliberales y lo que algunos denominarán *contrarrevolución neoclásica*. Este declive puede atribuirse a varios motivos entre los que hay que destacar en primer lugar la excesiva focalización en los factores económicos, y sobre todo en la acumulación de capital como panacea. Esta especie de *fundamentalismo del capital* redundaba en la insuficiente consideración de factores de índole político o social de los que en última instancia dependía la viabilidad de las políticas económicas emprendidas y sería objeto de críticas por las escuelas neomarxista y estructuralista que habían avanzado en la inclusión de dichos factores dentro de su marcos analíticos (Hidalgo 2010, p. 291). Así, Bustelo (2003) señala como ejemplo ilustrativo el riesgo de que el imperativo de generar ahorro interno a cualquier precio genere redistribuciones regresivas de la renta (e.g., la industria se subvenciona en detrimento del sector agrícola, lo que de hecho, como se verá en el Cap. 7, fue uno de los principales problemas en la China de Mao), o la desatención a los sectores de la economía “tradicional” —y frecuentemente de subsistencia—, con

²² La conocida como tesis Prebisch-Singer que sería desde el principio disputada por algunos economistas neoliberales y décadas después refutada empíricamente por el desarrollo de los Nuevos Países Industriales (NPI) de Asia Oriental.

el consiguiente riesgo de desestabilización social. Por otra parte, confiar a la clarividencia y capacidad de un Estado (también) subdesarrollado la planificación y ejecución de las reformas necesarias se mostraría un supuesto voluntarista y alejado de la realidad en la mayoría de los casos.

Finalmente, y en un plano más conceptual, la idea de que era necesario replicar el proceso de industrialización que vivieron los países desarrollados —el mito de la senda universal del desarrollo— sin tomar en consideración la estructura económica y el marco institucional prevalentes en cada país, según su propia evolución histórica se mostraría como un enfoque demasiado simplista por ahistórico, ainstitucional y, en definitiva, etnocéntrico. Así, dada la heterogeneidad de los países subdesarrollados, cualquier pretensión de encontrar recetas universales terminaría restando capacidad explicativa a una incipiente TED (Hidalgo, 2010).

Pero sería sobre todo la implacable realidad de los hechos, y en particular la constatación de que el foso que separaba a países ricos y pobres no se reducía, sino que incluso aumentaba a causa de la explosión demográfica, lo que precipitó la caída en la irrelevancia y la posterior extinción de la Escuela de la Modernización. El fracaso de las estrategias estatistas de desarrollo y en particular de los intentos de industrialización por sustitución de importaciones, se manifestaron en la ausencia de los *despegues* previstos por esta escuela, además de en la aparición de otros problemas que fueron surgiendo como subproducto de las fallidas políticas de desarrollo emprendidas en gran parte del Tercer Mundo: el lastre de una corrupción generalizada en el ámbito público (i.e., el problema de la extracción de rentas por parte de unas élites políticas que en connivencia con la oligarquía local defendían intereses disociados de los generales del país); el empeoramiento de la distribución de la renta, y la exclusión social (Bustelo, 2003, p. 134). Este fracaso se haría aún más visible tras el “giro social hacia las necesidades básicas”²³ emprendido a finales de los años sesenta por gran parte de la comunidad de la economía del desarrollo —especialmente bajo el auspicio de las Naciones Unidas— y que buscaba reducir el grado de abstracción de lo que hasta entonces se entendía por “desarrollo”. Esto traería consigo un giro de orientación hacia los objetivos últimos del desarrollo que debían redefinir el baremo del éxito de una estrategia de desarrollo: de limitarse a aumentar el PIB de un país, se pasaría a enfatizar la reducción de la pobreza, el desempleo y la desigualdad. Finalmente, esta escuela recibiría la puntilla a mitad de los setenta cuando la base teórica sobre la que se asentaba —fundamentalmente el análisis keynesiano— se mostró incapaz de

²³ Sobre este giro social, véase el Cap. 12 de Bustelo (2003).

explicar y aportar soluciones a la crisis de oferta que azotó al mundo en aquella década; y, cuando además, a consecuencia de la crisis y, a la vista de los magros resultados obtenidos hasta la fecha, los países ricos redujeron drásticamente las partidas destinadas a la ayuda al desarrollo.

Casualidades de la historia, el traspaso del testigo entre un enfoque que justificaba el intervencionismo estatal así como un cierto “fundamentalismo del capital”, y otro neoliberal, acusado por sus detractores de “fundamentalismo del mercado” —al proponer la primacía del mercado y una mínima interferencia con su libre funcionamiento tanto en el ámbito doméstico como internacional—, coincide temporalmente con el inicio de la gran transición hacia el mercado en China. De hecho, es precisamente durante la fase inicial de las reformas de Deng Xiaoping —especialmente en la década de los ochenta—, que la que algunos autores han denominado como *contrarrevolución neoliberal* irrumpiría como una ola masiva en el mundo de la ED. Apoyada en numerosos trabajos que, sobre bases teóricas y empíricas, subrayan el efecto contraproducente que para el crecimiento tenían el proteccionismo y el intervencionismo estatal, son varios los factores que, estrechamente ligados a la coyuntura de la época y a cambios ideológicos en los círculos del poder político, contribuirían a afianzar el predominio de una nueva ortodoxia neoliberal.

En primer lugar, cabe mencionar el descrédito en el que cayeron los enfoques alternativos a tenor de unos datos empíricos que no sólo contradecían el optimismo simplista que subyacía a los planteamientos de la Escuela de la Modernización, sino también el pesimismo *dependentista* de otros enfoques heterodoxos más radicales. Este pesimismo quedaba en tela de juicio por la transformación económica y social de los *dragones* asiáticos —Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur—, países/territorios que además habían logrado desarrollar un potente sector exportador, y cuyo éxito los economistas neoliberales atribuirían inicialmente a la liberalización de la economía y en particular del comercio²⁴ (Bustelo, 2003, p. 165).

En segundo lugar, la pérdida relativa del peso negociador del Tercer Mundo, en un contexto en el que los países desarrollados sufrían su propia crisis, y en el que en consecuencia disminuyen la demanda y el precio de las materias primas, incluido el petróleo, que éstos exportaban. Un tercer e importante factor sería el aumento significativo de la influencia de los postulados neoliberales en

²⁴ Según Bustelo (ibid), la literatura sobre el Estado desarrollista pronto logrará desmentir estas suposiciones al poner en evidencia el papel determinante que jugaron los gobiernos de estos países en especial a través de la política industrial.

círculos políticos y académicos²⁵, así como entre las principales organizaciones internacionales que se interesan por el desarrollo. En este cambio de tono ideológico jugaría un papel central el ascenso al poder de políticos conservadores que se produjo durante los años ochenta en las principales potencias económicas del primer mundo: Ronald Reagan en EE.UU. y Margaret Thatcher en el Reino Unido, pero también Helmut Kohl en Alemania y Yasuhiro Nakasone en Japón. El notable impulso liberalizador no sólo se haría notar en las políticas económicas de estos países, sino también de modo interpuesto a través del nombramiento de cargos ideológicamente afines para dirigir los principales organismos multilaterales: FMI, Banco Mundial, OCDE.

Finalmente, un factor determinante que surge como consecuencia de los dos últimos, ayuda a explicar por qué, durante su apogeo, el paradigma neoliberal gozó de un poder y capacidad de influir en el ámbito de la ED sin precedentes: la capacidad efectiva que adquirieron los organismos internacionales —especialmente el FMI y el Banco Mundial— para *de facto* tutelar, o más bien coaccionar, a los gobiernos soberanos de los países subdesarrollados que, incapaces de hacer frente a las obligaciones de la deuda externa, recurrían a ellos para solicitar ayuda financiera. En efecto, la crisis de la deuda externa permitió que estos organismos otorgaran préstamos condicionados a la implementación de las políticas neoliberales de estabilización macroeconómica y ajuste estructural que defendía la nueva ortodoxia.

Estas prescripciones de carácter neoliberal —casi *radical* en el sentido de que, como sostiene Rodrik (2006, p. 2), serían percibidas como parte de una agenda reformista con un marcado corte ideológico para imponer un “fundamentalismo de mercado” a los países subdesarrollados— que se fueron destilando durante la década de los ochenta, quedarían convenientemente sintetizadas por John Williamson (1990) en un conocido recetario en forma de decálogo que se incluye en la Figura 1.2, y que tomó el nombre de “Consenso de Washington” por considerar este autor que reflejaba el consenso que reinaba entre los expertos en ED. Implícito en este supuesto queda el que Williamson se refiere sólo a aquellos *expertos* cuyas opiniones realmente *importan*, es decir, que contribuyen a asentar el canon de la corriente neoliberal desde las diferentes sedes del *establishment*: organismos del gobierno estadounidense (en particular el Departamento del Tesoro), organismos multilaterales y diversos *think tanks* conservadores, la mayoría de los cuales, sitos en Washington.

²⁵ Los órganos difusores del pensamiento neoliberal sobre desarrollo no sólo incluyen a los organismos internacionales, sino también a las universidades anglosajonas de élite y a varios de los *think tanks* estadounidenses como el Cato Institute, la Brooking Institution y el Peterson Institute for International Economics (Hidalgo-Capitán, 2010, p. 298).

A principio de los años noventa, a la luz de los pobres resultados que cosecharon en la década precedente aquellos países que siguieron más de cerca las recetas neoliberales de deflación y desregulación, el Banco Mundial inicia un proceso de revaluación de sus postulados más ultraliberales que da pie al llamado “enfoque favorable al mercado” (*market-friendly approach*)²⁶. Esta tercera vía que se abre entre las prescripciones neoliberales más radicales del *Estado mínimo* y un cierto revisionismo inspirado en la experiencia de los países de Asia oriental —a fin y al cabo, la única zona geográfica que conoce un desarrollo significativo desde la posguerra²⁷—, reconoce el importante papel que la intervención del Estado puede desempeñar en el proceso de industrialización y *catch-up* tecnológico. Abre la posibilidad además, aunque bajo estrictas condiciones, a que la intervención selectiva del Estado pueda ser un instrumento útil para favorecer y complementar el adecuado funcionamiento de los mercados (Banco Mundial [BM], 1991). Será precisamente bajo esta perspectiva de “intervencionismo promotor del mercado” que el Banco Mundial (1993) intenta explicar el milagro desarrollista japonés y de los dragones asiáticos en lo que será la primera vez que la corriente dominante de la ED se verá interpelada no ya por la necesidad de explicar el fracaso de aquellos que aplicaron su recetario, sino por exactamente lo contrario: por experiencias desarrollistas heterodoxas que habían sido exitosas y que no habiendo sido anticipadas ni entendidas, recibirán el calificativo (muy significativo) de “*milagro*” económico.

Conviene aclarar que todavía al inicio de los noventa, al menos para el Banco Mundial, China —a la sazón inmersa en la incertidumbre política que sigue a la crisis de Tiananmen— queda excluida del *milagro* asiático a pesar de sus altas tasas de crecimiento en la década de los ochenta. Las razones esgrimidas por este organismo son de índole puramente institucionalista como queda patente ya en la primera página del importante informe de 1993 sobre “el milagro de Asia oriental”: a pesar de reconocer ciertas similitudes, “la estructura de propiedad en China, sus métodos de gobernanza civil y corporativa y su dependencia de los mercados” son tan diferentes del resto de los países asiáticos (del *milagro*), y cambian con tanta rapidez, que cualquier tipo de comparación es

²⁶ Véanse en particular el Informe sobre desarrollo mundial de 1991 (BM, 1991) y el Informe sobre el milagro de Asia oriental de 1993 (BM, 1993). Estos informes parten de la constatación del fracaso de las políticas ultraliberales de los años ochenta —la “década pérdida”— que generaron un crecimiento negativo en aquellos países que las adoptaron con más denuedo, especialmente en América Latina, mientras que los países de Asia Oriental cuyas políticas más se alejaban de tales recetas eran los que más habían crecido en esa década.

²⁷ Durante el periodo de 1965-1990, los 8 países incluidos en el Informe sobre el milagro de Asia oriental de 1993 crecen en promedio aproximadamente el triple que la región de América Latina. Además, en ese mismo periodo Japón y los “cuatro tigres” —Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwán— más que cuadruplican su renta per cápita real. Este éxito sería aún más llamativo ya que el crecimiento experimentado por estos países había sido sumamente inclusivo, aumentando el bienestar de la población de forma “dramática” (BM, 1993, p. 2-4).

“problemática” (BM, 1993, p. 1). Esto pone una vez más de manifiesto los límites que la pesada inercia ideológica imponían al por entonces Consenso dominante para salirse del molde de su dogma neoliberal y universalista, y abrirse a la abrumadora evidencia empírica proveniente de Asia.

A través del enfoque favorable al mercado, el Banco Mundial reconoce que las evidentes anomalías del “modelo asiático oriental”²⁸ daban la razón a aquellos autores tildados de “revisionistas” que defendían que dicho modelo no se correspondía “completamente” (*sic*) con el paradigma neoclásico²⁹ (BM, 1993, p. 9); y, en particular, con la idea del Estado mínimo y la autorregulación de los mercados. Sin embargo, la introducción de este tímido matiz que dulcificaba el recetario neoliberal y suponía un paso en la buena dirección era posible en el caso de los países del milagro asiático porque la intervención del Estado se había orientado a fortalecer los que Rodrik (2005, p. 973) llama “principios económicos de primer orden”: e.g., la protección de los DP, incentivos adecuados, mercados competitivos, estabilidad macroeconómica. Es decir, el éxito de estos países derivaba de políticas heterodoxas que al fin y al cabo habían logrado crear un marco institucional que se percibía como razonablemente ortodoxo. En contraste, el éxito chino era difícilmente asumible bajo una perspectiva teórica análoga pues su singularidad no sólo residía en que el crecimiento económico se producía con políticas heterodoxas, sino también en que la arquitectura institucional que resultaba de las reformas era a su vez heterodoxa: e.g., sin privatizaciones, con un sistema opaco de DP y un sistema híbrido de asignación de recursos y formación de precios en donde conviven la planificación centralizada y el mercado.

En cualquier caso, más allá de estas matizaciones en la doctrina del Banco Mundial y de consideraciones terminológicas, puede considerarse *grosso modo* que el Consenso de Washington que se mantiene como corriente dominante en materia de desarrollo hasta el final de la década de los noventa, como sostiene el profesor Bustelo (2003, p. 742), incluye “los puntos comunes entre el planteamiento neoclásico radical (o abiertamente neoliberal) de los años ochenta y el enfoque neoclásico moderado (o liberal a secas) de los años noventa”.

²⁸ Véase un análisis de estas anomalías en Rodrik (2005, p. 974-976).

²⁹ Entre estos autores revisionistas caben destacar Alice Amsden y en especial Robert Wade y su influyente libro “Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization” (Wade, 1990).

4. Las múltiples paradojas chinas y el final del consenso dominante en la TED

Visto de forma retrospectiva, es precisamente dentro de este contexto de dominio generalizado de los postulados neoliberales, ya sea en su versión más radical o en su versión más moderada, que debe enmarcarse la que Dani Rodrik (2008b) califica como una de las grandes paradojas de nuestro tiempo, y que aquí calificaremos como la primera paradoja del desarrollo chino³⁰: el éxito de un modelo de desarrollo que ha desafiado la ortodoxia en política de desarrollo económico representada por las prescripciones del Consenso de Washington.

Efectivamente, a diferencia de los países de América Latina, del África subsahariana y de Europa del Este que, a cambio de ayuda financiera y asesoramiento del FMI o del Banco Mundial, se sometieron a los dictados del Consenso de Washington y acometieron reformas económicas en algún período de las dos últimas décadas del siglo XX, China siguió su propio camino. Un camino, como pone de manifiesto Rodrik (2005), que en consonancia con el “patrón” desarrollista del Este asiático (p. 976) —o, más bien, como una versión extremadamente heterodoxa del mismo—, conduce a una política económica con desviaciones significativas respecto a las “recomendaciones” del Consenso de Washington³¹. Sólo en tres de los diez puntos que menciona Williamson (1990) se producen avances parciales durante los primeros y cruciales quince años de reforma —la “era de Deng” desde 1978 hasta 1992—, y de forma tan *sui generis* que incluso podrían cuestionarse: (1) liberalización comercial; (2) inversión directa extranjera; y, (3) desregulación, en el sentido de permitir crecientes aunque limitados niveles competencia.

A pesar de estas supuestas anomalías, en los aspectos sustantivos, la política económica seguida por una China libre de ataduras de las instituciones multilaterales (como se verá en el Cap. 8), ha sido la de una apuesta sin retorno por la introducción paulatina pero continua del mercado como mecanismo de formación de precios y asignación de recursos, lo que llevará a una transformación fundamental del sistema de incentivos económicos. Por lo tanto, y si bien se ha desviado de forma considerable de la mayoría de los requisitos del Consenso de Washington, precisamente por el elevado grado de intervencionismo del Estado en la economía —en la línea de los estados desarrollistas de Asia Oriental que le preceden—, y porque ello además redundante (específicamente

³⁰ Esta adscripción ordinal sólo pretende reflejar el orden cronológico con el que se manifiestan las paradojas: i.e., la refutación empírica de lo que preveía el consenso económico dominante de la época en materia de desarrollo.

³¹ Véase el análisis de Dani Rodrik en relación a cómo el heterodoxo camino seguido por China desafía las prescripciones del Consenso de Washington (Rodrik, 2005, p. 979-981).

en el caso chino) en un sistema de DP supuestamente endeble³², podemos concluir con Rodrik (2005, p. 981) que la primera paradoja tiene mucho que ver con el *cómo* logra China por una vía heterodoxa, tanto en políticas como instituciones, los resultados “ortodoxos” que podrían esperarse de una política de desarrollo efectiva.

En 1990, tras la caída del Muro de Berlín, el desmoronamiento de los regímenes comunistas de la antigua Unión Soviética y sus países satélites de Europa central y oriental (PECO) plantea un reto sin precedentes para los economistas del desarrollo: cómo dismantelar un sistema de planificación centralizada para realizar una transición hacia la economía de mercado. En otras palabras: la necesidad de definir una estrategia idónea de transición. Stiglitz (2000) señala que emergieron inicialmente dos aproximaciones al problema: una que sugería enfocarse en la construcción de la “infraestructura institucional” necesaria para permitir el razonable funcionamiento de una economía de mercado, y que preconizaba un enfoque gradualista con un mayor énfasis en introducir crecientes niveles de competencia que en una privatización a gran escala de las empresas estatales; la otra aproximación —que se impondría tanto en el Departamento del Tesoro de los EE.UU. como en el FMI, y que adoptará finalmente Rusia a pesar de importantes resistencias internas— proponía un enfoque de *terapia de choque*. Es decir, un desmantelamiento de la economía planificada mediante la adopción de un programa de liberalización y privatizaciones tan rápido y profundo, y a tan gran escala, como fuera posible. Es decir, que debía desplegarse en casi todos los ámbitos y de forma simultánea a modo de *big bang*. Es sumamente ilustrativo que el grupo que proponía la terapia de choque estuviese formado en su mayoría por especialistas en macroeconomía con escaso conocimiento de la historia y economía rusas. Para estos economistas, según narra Stiglitz —él mismo participe en los debates entre ambas corrientes—, tales conocimientos resultaban prescindibles ya que bajo su perspectiva la fortaleza de un enfoque económico residía necesariamente en su universalidad y, por tanto, las instituciones y la historia no importaban.

Es bien sabido que China adopta la opción gradualista para pilotar su propia transición. Aunque lo es menos que, como se verá en el Cap. 8, esta decisión fuese eminentemente pragmática y que mucho tuviera que ver con la necesidad de lidiar con una serie de constricciones de índole político y social que permitirían asegurar la viabilidad del impulso reformista. Es decir, China no sólo opta por el camino contrario al que años después Rusia se vería abocada a seguir bajo la presión de los

³² Único requisito institucional que establece Williamson en su decálogo inicial.

EE.UU. y del FMI, sino que además lo hace por las razones exactamente opuestas: porque las instituciones sí importan y la política económica no puede concebirse ni desplegarse *in vitro* y al margen de otras consideraciones políticas, sociales e incluso culturales que conforman el sistema de incentivos global de una economía política, es decir, su marco institucional. El resultado de la terapia de choque en Rusia es conocido³³: en palabras del propio Janos Kornai³⁴ —el economista al que se le reconoce haber sentado las bases teóricas a favor de la transición en *big-bang* y por tanto alguien especialmente crítico con el gradualismo—, ésta habría degenerado en la “absurda, perversa y extremadamente injusta forma de capitalismo oligárquico” que tan nefastas consecuencias tendría para los rusos (Kornai, 2000, abril, p. 17). Así, con estos antecedentes, podemos considerar que la segunda paradoja del desarrollo chino es el éxito de un enfoque gradualista que ha desafiado la ortodoxia en cuanto a la estrategia de transición idónea³⁵ —i.e., terapia de choque— desde una economía planificada a una de mercado. Un enfoque sumamente *sui generis* en el que convivirán durante más de una década elementos sustanciales de una economía planificada con otros de una economía de mercado.

La primera paradoja del desarrollo chino debió ya manifestarse en toda su crudeza a inicios de la década de los noventa, cuando la tasa promedio de crecimiento del PIB chino desde que se iniciaron las reformas en 1978 hasta el cierre de la década de los ochenta alcanzó un sorprendente 9,5%; y, junto con la segunda paradoja, hubiera debido ser imposible de ignorar hacia el cambio de siglo, cuando ese mismo indicador superó el 9,6% para la década de los noventa. Evidentemente, si además tomamos en consideración el tamaño del país, la refutación empírica que ofrece China es tan clara y de tal magnitud que sólo ella hubiera debido bastar para exigir un severo cuestionamiento del Consenso de Washington como doctrina ortodoxa en materia de desarrollo. Más aún, si cabe, cuando el éxito del desarrollo chino no sólo se traduce en indicadores económicos —e.g., aumento del PIB— sino también en mejoras significativas en la calidad de vida de sus ciudadanos en línea con la perspectiva más humana de las necesidades básicas. Sin embargo, estas señales no recibieron la importancia que merecían probablemente por una cierta propensión al

³³ Las dislocaciones provocadas por la terapia de choque en Rusia —y que siguió a la liberalización abrupta de los precios y al proceso indiscriminado de privatizaciones— serían tan intensas que entre 1991-1995 este país acumulaba una contracción del PIB de casi el 10% anual (véanse los datos del Banco Mundial incluidos en Bustelo, 2003).

³⁴ Véase, por ejemplo, “The road to a free economy: shifting from a socialist system: the example of Hungary” (Kornai, 1990).

³⁵ Puesto que actualmente apenas quedan países con una economía planificada (e.g., Corea del Norte y Cuba), el problema de la transición hacia una economía de mercado ha dejado de ser una inquietud para la ED. Por este motivo, es difícil posicionarse sobre si aún existe hoy un el enfoque de transición que pueda considerarse ortodoxo.

escepticismo que entre buena parte de académicos y analistas occidentales, suscitaba el modelo de desarrollo chino. Esta sensación, acentuada tras la represión de las manifestaciones de la Plaza de Tiananmen en 1989, por la percepción de una creciente inestabilidad política y social, terminará manifestándose en la tendencia a infravalorar la capacidad de China para mantener elevados niveles de crecimiento que, según Naughton (2007, p. 11), predomina durante los años noventa.

En cualquier caso, hacia la mitad de los noventa se empiezan a escuchar cada vez más voces críticas desde el propio *establishment*. Según datos del Banco Mundial³⁶, mientras el PIB de Asia Oriental crecía a un promedio de más del 9% durante el primer lustro, aquellos países cuyas políticas se adherían con mayor proximidad a las recetas del Consenso seguían fracasando en términos comparativos. O bien mostraban tasas de crecimiento promedio exiguas —como en el caso de América Latina—, o bien negativas —Oriente Medio y África—, o directamente catastróficas como en el caso de los PECO y, en especial, Rusia. Esta misma tendencia de crecimiento desigual y divergente entre regiones en desarrollo, aunque de forma menos acusada, se sigue produciendo durante la segunda mitad de la década. Además, como pone en evidencia el ya reseñado índice de Desigualdad Internacional de Ingresos de la Figura 1.1, si excluimos a China, en las dos últimas décadas del siglo pasado se hubiera producido una divergencia real en la renta entre países y por tanto una mayor polarización de la riqueza mundial, con su expresión humana en el drama de la pobreza, la desigualdad y exclusión social. A efectos ilustrativos, mientras China fue capaz de sacar entre 1981 y 1999 a más de 420 millones de personas de la extrema pobreza — ingresos inferiores a 1.08 US\$ por día—, este grupo aumentaría en América Latina durante el mismo período de 35,6 a 53,6 millones personas, es decir, un 9,7% y 10,5% de su población total³⁷.

Ante la evidencia de esta flagrante contradicción entre el seguimiento de los postulados del Consenso de Washington y el crecimiento económico —y las mejoras sociales— que experimentan los distintos países (Stiglitz 2008; Rodrik 2008d), las crisis financieras mexicana (1994-95), asiática

³⁶ Recopilados en Bustelo (2003). En este trabajo además de datos comparativos sobre el crecimiento económico experimentado por diferentes regiones, el autor ofrece un interesante análisis sobre las causas que precipitan el inicio de la crisis del Consenso de Washington.

³⁷ Para un análisis sobre la evolución de la pobreza en el mundo desde el inicio de los ochenta, véase el informe de Ravallion y Chen para el Banco Mundial (2006): “How have the world’s poorest fared since the early 1980s?”.

(1997-98) y argentina (1998-2002)³⁸ no harán más que administrar la extrema unción al moribundo Consenso, sobre todo cuando arreciaron las críticas desde el que hasta entonces había sido uno de sus principales valedores: el Banco Mundial (Bustelo, 2003). A partir de entonces, afirma Rodrik (2006), la cuestión deja de ser el dilucidar si el Consenso de Washington está vivo o muerto, sino saber cuál será su sustituto. Se inaugura así, a las puertas del nuevo milenio, una etapa en la que diferentes voces pugnan desde diferentes visiones y foros en la búsqueda de un nuevo Consenso. Una especie de interregno, que dura hasta nuestros días, y en el que parafraseando a Antonio Gramsci podría decirse que lo viejo no termina de morir, ni lo nuevo termina de nacer, y que Moisés Naím (2000) bautizaría en un célebre artículo en *Foreign Policy* como la “Confusión de Washington”. Ese estado de confusión y falta de consenso dentro del propio *establishment* quedaría gráficamente reflejado por la ilustración que acompaña a ese mismo artículo: la flecha de un cartel con las palabras “camino hacia la prosperidad” apunta hacia la entrada de un formidable laberinto del Minotauro.

Si bien no es tarea sencilla sintetizar la evolución del pensamiento en ED en la etapa del Post-Consenso, sí se pueden al menos establecer dos hechos relacionados. En primer lugar, lo que a la luz de lo previamente expuesto se presenta como una patente disociación entre la TED y la evidencia en economía del desarrollo. Como señala Dani Rodrik (2008c), la paradoja principal a la que se enfrenta la ciencia económica en nuestros días es que mientras que el “desarrollo” se está produciendo en términos absolutos en mayor medida que en cualquier otro momento de la historia —si bien concentrándose principalmente en Asia oriental—, las “políticas de desarrollo”, al menos en el sentido anglosajón de “*development policy*”, no han funcionado. Falla el marco teórico o al menos las recomendaciones de los expertos, si se consideran como tales las que desde la corriente principal propugnan los organismos multilaterales así como los tecnócratas y académicos formados en el “Norte”. En segundo lugar, puede afirmarse que el Consenso de Washington no ha sabido proveernos con las respuestas, y que su recetario no era ni condición necesaria ni suficiente para

³⁸ Estas crisis acabarían con lo que restaba de credibilidad del Consenso de Washington. El llamado “efecto tequila” arruinaría la imagen del México de Salinas de Gortari —uno de los modelos reformistas a seguir según la ortodoxia—, mientras que la Crisis Asiática mostraría que la liberalización financiera preconizada por el Consenso podía ser contraproducente en ausencia de adecuadas salvaguardas institucionales: e.g. marco regulador y mecanismos de supervisión. Finalmente, la crisis argentina mostraría los efectos adversos de una austeridad excesiva, desacreditando la política de la Junta Monetaria de fijar el peso al dólar que tantos elogios había recibido en los círculos neoliberales.

salir del subdesarrollo (Stiglitz, 2008, p. 41), al menos, como matizan resignadamente algunos de los neoliberales más recalcitrantes, en la forma en que ha sido aplicado³⁹.

Aún así, y a riesgo de simplificar, se podría decir que existe una versión del post-Consenso de Washington que siguiendo al profesor Bustelo (2003) denominaremos *moderada*, y que surge como evolución de su predecesor dentro del propio *establishment*. Aunque sometida a todo tipo de críticas por otros enfoques más radicales que denuncian su insuficiente alcance revisionista, ésta sería si acaso la única versión del Post-Consenso que ostentaría un status —algo disminuido— de *principal* en materia de desarrollo en Washington⁴⁰. Sus antecedentes hay que buscarlos en el ya mencionado *enfoque favorable al mercado* de los años noventa. Esta versión moderada, según ese autor, consistiría *grosso modo* en la aceptación del carácter complementario del mercado y del Estado, y en una doble apuesta: i) el refuerzo de las instituciones y, especialmente, de la capacidad del Estado; ii) una mayor consideración de las cuestiones sociales. Se sientan así las bases, sobre todo a raíz de un influyente informe de Burki y Perry (1998) para el Banco Mundial, de las llamadas “reformas de segunda generación”⁴¹. En este informe, con el sugerente título de “Más allá del Consenso de Washington: Las Instituciones Importan”, los autores proponen el lanzamiento de reformas tendentes al fortalecimiento del marco institucional de los países en vías de desarrollo⁴². El resultado de éste y otros esfuerzos por “complementar” el decálogo de Williamson ha sido denominado por algunos como Consenso de Washington *Plus*, si bien podría parecer, como señala Berzosa (2006), una versión con *rostro humano* que en el fondo sería poco más que el viejo

³⁹ Algunos autores —en particular asociados al FMI— han adoptado una postura *negacionista* y defienden hoy todavía las bondades del Consenso de Washington, atribuyendo su fracaso a una aplicación superficial e incompleta de sus postulados. Dos serían las razones principales de este fracaso: (1) gobiernos bienintencionados pero que no estuvieron a la altura de sus compromisos (i.e., incapaces de asumir el desgaste político necesario); (2) un marco institucional incompatible con la efectiva implementación de las políticas reformistas (Rodrik, 2006, p. 977).

⁴⁰ Especialmente tras la salida del Banco Mundial en el 2000 de Joseph Stiglitz, su economista-jefe y a la vez una de las voces más críticas con lo que había sido el pensamiento dominante en materia de desarrollo económico.

⁴¹ Mientras las reformas de “primera generación” se centran en la aplicación de políticas de estabilización (monetaria, fiscal y cambiaria) así como en reformas estructurales para mejorar el funcionamiento de los mercados (privatización, desregulación, apertura comercial, etc.), las de “segunda generación” implican por lo general un fortalecimiento de la capacidad del Estado para la provisión de bienes públicos de mayor calidad: e.g., sistema educativo, seguridad social, justicia, marco regulatorio eficiente, infraestructuras. Atribuir un carácter institucional a las segundas y no a las primeras es arbitrario ya que todas ellas moldean el sistema de incentivos de los agentes económicos y por tanto tienen un marcado componente institucional. Posiblemente, la razón principal que explica esta discriminación terminológica en el discurso habitual de la economía del desarrollo es que mientras que las reformas de primera generación se expresan en términos de políticas económicas, las de segunda generación involucran procesos de cambio que van más allá de lo estrictamente económico y que sólo inciden en ello de forma indirecta.

⁴² Estos economistas del Departamento de América Latina del Banco Mundial proponen inicialmente para los países de esta región reformas tendentes al fortalecimiento institucional en las siguientes cuatro áreas: educación —mejora del capital humano—, sistema financiero, administración de la justicia y calidad de la administración pública.

recetario del Consenso neoliberal envuelto en el ropaje de lo políticamente correcto. Para Stiglitz (2008, p. 49-50), el “Plus” no es más que una palabra comodín que, ante una contrastación empírica fallida, permite “parchear” *ad hoc* —y por la vía de las “reformas de segunda generación”—, así como justificar *ex post*, cada uno de los problemas inesperados que según los partidarios del Consenso de Washington habrían impedido la aplicación efectiva de sus preceptos. Por ese motivo, afirma este autor, no es de extrañar que esa especie de “lista de la compra” de nuevas recomendaciones fuese creciendo según emergían nuevas contradicciones entre la teoría y la praxis.

En cualquier caso, y dejando de lado momentáneamente las duras críticas de Stiglitz, se puede afirmar que al inicio de la década del 2000, existen múltiples propuestas realizadas por diferentes autores para completar el decálogo de Williamson con reformas de marcado carácter institucional. En la segunda columna de la Figura 1.2 se muestra el resumen que realiza Rodrik (2005, p. 974) de estas diferentes versiones del Consenso de Washington Plus, y que plasma en una lista con las diez reformas adicionales que él considera más representativas⁴³. Según este autor, este conjunto ampliado —al que denominaría Consenso de Washington *Aumentado*—, recogería lo que a grandes rasgos podrían ser los elementos centrales de un programa de desarrollo según las ideas imperantes en la corriente económica principal alrededor del año 2000.

Este creciente foco en los aspectos institucionales del crecimiento económico que no ha tenido más remedio que asumir el *establishment* de la economía del desarrollo, ha encontrado su sustento teórico en lo que Rodrik (2006, p. 10) denomina la “literatura sobre la primacía de las instituciones”. En particular, en uno de los postulados centrales del nuevo institucionalismo que desde el trabajo seminal de North y Thomas (1973) sostiene que son las diferencias institucionales las que explican desde una perspectiva comparativa el desempeño económico a largo plazo de las naciones, o dicho de una forma más sucinta y directa: la calidad institucional es el motor del crecimiento económico a largo plazo; algo que intuitivamente puede desprenderse de los dos experimentos casi de laboratorio que nos ha brindado la historia en el siglo XX: la partición de Alemania y de Corea en dos sistemas institucionales sumamente diferenciados. Demostrar esta relación causal es algo que ha sido y sigue siendo objeto de una vasta literatura tanto desde

⁴³ Véase en este mismo trabajo de Rodrik una referencia a varias propuestas realizadas por distintos autores sobre lo que esta lista aumentada debería contener.

enfoques históricos como por la vía de análisis econométricos⁴⁴, en donde sobresalen las contribuciones de Douglass North y Daron Acemoglu, respectivamente⁴⁵. Una parte central de esta literatura se ha enfocado en lo que puede considerarse como la clave de bóveda de la construcción teórica de la NEI: los DP, o más precisamente, la aseveración de que un sistema bien definido y seguro de DP es un prerequisite fundamental para el crecimiento económico sostenido y, como postulan Acemoglu, Johnson y Robinson (2001) en uno de los más influyentes trabajos sobre la cuestión⁴⁶, el principal factor que ha determinado históricamente el desempeño económico de los países y que, por tanto, explicaría las divergencias en sus niveles de desarrollo. De hecho, se suele considerar que la única recomendación estrictamente de naturaleza institucional incluida en el decálogo inicial de Williamson es la relativa a los DP⁴⁷, lo que ofrece una fiel idea de la importancia atribuida a este concepto y del amplio grado de acuerdo que suscita entre los economistas. En conclusión, todos estos factores parecen dar la razón a Peter Evans cuando afirma que el análisis del desarrollo económico ha tomado decididamente un giro institucionalista (2005, p. 90).

El problema, sin embargo, es que la mayoría de los estudios institucionales que adoptan un enfoque histórico son inevitablemente demasiado generales y por tanto, más allá de probar una relación teórico-empírica entre una institución —generalmente la protección de los DP— o un marco institucional concreto, y el crecimiento económico, apenas han podido ofrecer, al menos de forma directa, recomendaciones prácticas en materia de desarrollo⁴⁸. Por este motivo, desde finales de los años noventa, el método más comúnmente empleado por los economistas del desarrollo —y

⁴⁴ Una relación causal que es cualquier caso es bidireccional y plantea serios problemas de endogeneidad que dificultan su contrastación empírica (Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004).

⁴⁵ Véase Feld y Kirchgässner (2008) “Institutions and Economic Growth: A Survey of the Recent Empirical Evidence” para un repaso detallado de la literatura empírica sobre la relación entre instituciones y crecimiento económico.

⁴⁶ Los autores utilizan la tasa de mortandad de colonos europeos en el siglo XIX como *proxy* inverso del nivel de protección de los DP en las colonias. En base a datos históricos el análisis econométrico arroja una correlación negativa entre la tasa de mortandad —relacionada inversamente con la calidad institucional— en las antiguas colonias y el crecimiento de la renta per capita experimentado a largo plazo en dicho territorio.

⁴⁷ Conviene realizar una segunda puntualización semántica para reducir el riesgo de caer en una especie de “fetichismo” de las palabras. Existe una íntima relación entre el concepto de *políticas* —en la acepción anglosajona de *policies*— y el de *instituciones*: las políticas pueden entenderse como acciones por parte de los poderes públicos, sean puntuales o mantenidas en el tiempo (como línea política), que para ser significativas tienen que alterar en mayor o menor medida la estructura de incentivos de los agentes económicos, políticos o sociales; es decir, poder modular su comportamiento. Por tanto, bajo una perspectiva *northiana* toda política genera un efecto institucional, al igual que un golpe de cincel moldea una escultura. Por eso, los nueve puntos del decálogo de Williamson expresados como acciones o *policies* —e.g. apertura comercial, privatización, etc.— tienen necesariamente naturaleza institucional. De forma análoga, toda institución se moldea (al menos en su componente de arriba a abajo o *top-down*) a “golpe” de acción política: e.g. un sistema seguro de DP requiere políticas que lo permitan como reforzar la capacidad y probidad de los jueces.

⁴⁸ Para una discusión más completa sobre este tema, véase el apartado 5.2., “Una estrategia de construcción institucional para sostener el crecimiento” (“*An institution building strategy to sustain growth*”) en Rodrik, 2005.

que ha conocido una verdadera explosión en los últimos años— son los análisis de sección cruzada entre países. Estas regresiones utilizan como variable independiente índices que miden, o representan de algún modo, aspectos relativos a la calidad institucional de un país, generalmente en términos comparativos con respecto a un referente o *benchmark* institucional idealizado que evidentemente suele inspirarse en los países más liberales de Occidente⁴⁹. Por otra parte, como variable dependiente se utilizan datos cuantitativos relativos al desempeño económico — principalmente el crecimiento económico experimentado y el PIB per cápita—. A través de estos análisis comparativos se pretende identificar qué instituciones son las que realmente inciden en el crecimiento económico y en qué grado⁵⁰.

El problema surge cuando las buenas intenciones del giro institucionalista se ven frustradas por una praxis dominante que tiende a limitar tanto el rango de estrategias institucionales aceptables como el foco prioritario de las mismas. Este sesgo en el enfoque práctico no sólo hace imposible escapar de la visión eurocéntrica dominante en materia de desarrollo, sino que como señala Evans (2004), ha degenerado en una especie de *monocultivo institucional*: en “la imposición de esquemas basados en versiones idealizadas de instituciones anglo-americanas cuya aplicabilidad se supone que trasciende las circunstancias y las culturas nacionales” (p. 30); algo así como una aplicación de los presupuestos universalistas de la teoría de la modernización al ámbito institucional. A esto cabe añadir las limitaciones de un enfoque institucionalista dominante que Hameiri (2007) tilda de “neoliberal” por su tendencia a enfocarse en las instituciones de soporte al mercado y que reduce al Estado a un mero ente tecnocrático y despolitizado. Este enfoque economicista estrecho ignora la componente esencialmente *política* de toda transformación institucional —e.g. para gestionar intereses contrapuestos y generar nuevos consensos sociales o preservar los existentes— y se centra apenas en las capacidades del Estado como “proveedor de servicios” necesarios para el buen funcionamiento de los mercados. En consecuencia, y más allá de los buenos propósitos, la versión institucionalista dominante se muestra incapaz de emanciparse del corsé neoliberal simplista. Como afirma Hameiri, sólo “sabe lo que quiere y a qué se parece, pero no cómo llegar allí” (p. 131).

⁴⁹ Para una visión crítica sobre el propio concepto de instituciones de referencia —también conocidos como *estándares globales institucionales*— y su aplicabilidad a los países en vías de desarrollo, véase Chang (2005).

⁵⁰ Los aspectos relativos a la medición de la calidad institucional, y sus implicaciones, se abordan en el Cap. 6. Véase Chang (2010, p. 11-14) para una crítica mordaz sobre la relevancia de este tipo de regresiones de sección cruzada y para una explicación de los sesgos en los índices de calidad institucional más frecuentemente utilizados.

En conclusión, a pesar de todas las ampliaciones del Consenso de Washington⁵¹, su excesivo foco en el mercado y la infravaloración tácita del Estado, la ausencia de un entendimiento sobre cómo los procesos políticos inciden en la economía y su obsesión por el *referentismo* institucional, ponen de manifiesto la permanencia de una perspectiva demasiado estrecha y, en definitiva, de lo que Stiglitz percibe como necesidad de un cambio fundamental de mentalidad (2008, p. 51).

5. La Paradoja Institucional China y el reto central para una NEI útil

Este apartado se subdivide en dos subapartados. El primero aborda la Paradoja Institucional China (PIC) y el surgimiento de una corriente revisionista dentro de la economía del desarrollo — que de manera amplia y aproximada llamaremos *radical*— que pretende superar las carencias de los enfoques simplistas neoliberales del Consenso de Washington y sus distintas evoluciones, incluyendo a la corriente *moderada* del post-Consenso. Incide especialmente en el reto al que se enfrenta esta corriente vanguardista para adquirir relevancia operativa y salir del atolladero del relativismo en el que se ve sumida por su enfoque esencialmente contingente. Esto, como se verá, reclama un despliegue teórico y operativo pleno de la NEI que no puede limitarse a una mera crítica del monocultivo institucional sino que debe ofrecer una alternativa operativizable.

En el segundo subapartado se presenta resumidamente el plan de ataque propuesto en este trabajo, enmarcándolo dentro del estado actual de la Economía del Desarrollo: sus posibilidades, limitaciones, desafíos. Se concluirá que, a pesar de la complejidad, sólo mediante un ejercicio que permite operativizar el *arraigamiento* (*embeddedness*)⁵² de los incentivos económicos dentro de su más amplio marco institucional —lo que exige acometer una modelización aproximada de éste— se puede avanzar en la resolución de la Paradoja Institucional China y de paso contribuir a dotar de contenido sustantivo a la praxis del giro institucionalista en ED.

⁵¹ Stiglitz (2008) habla de un “Consenso de Washington Plus Plus”. Mientras que el primer “Plus” hace referencia a las reformas de segunda generación, el segundo “Plus” incorpora las instituciones públicas y su gobernanza. Para este autor ambos serán intentos de ampliar el círculo de factores a considerar pero sin que medie un cambio real de mentalidad.

⁵² El concepto de arraigamiento (*embeddedness*) central a esta tesis —que se presenta formalmente en el Cap. 2 y cuyo significado se precisa en el Cap. 4— surge de la contribución seminal de Karl Polanyi quien, en palabras de Smelser y Swedberg (1994, p. 14), defiende que “poco puede lograrse hasta que se entienda que la economía tiene que estar subordinada a la sociedad y a las personas vistas desde una perspectiva holística y humanista”. Es decir, la economía no puede quedar *desarraigada* del todo social e institucional so pena de perder capacidad explicativa: i.e., ignorando los factores profundos que determinan la creación de riqueza económica y el desarrollo de los países.

5.1 La Paradoja Institucional China y el reto del relativismo post-Consenso

A la luz de las limitaciones en la praxis de la NEI descritas en los apartados precedentes, no es de extrañar que la heterodoxia de las instituciones chinas contemporáneas —cuyo origen y naturaleza se abordarán en los próximos capítulos— y su distancia *formal* con respecto a sus equivalentes occidentales de referencia, quede reflejado, como se verá en detalle en el Cap. 6, en el lugar que ocupa China en los índices de calidad institucional más ampliamente utilizados por académicos e investigadores en las regresiones comparativas. Por ejemplo, la Heritage Foundation —un prominente *think tank* político estadounidense de tendencia conservadora— sitúa a China, con un total de 51,7 puntos sobre 100, en la posición 136 (de un total de 185 países) en su Índice de Libertad Económica de 2013. Es decir, que la economía china se considera “poco libre” (*mostly unfree*); en cualquier caso, menos libre que, por ejemplo, la de países como Botswana, Oman, Kazajistán o Madagascar. En el apartado de “derechos de propiedad”, esa misma institución otorga a China una puntuación de 20 sobre 100 —la misma que a Burundi y más baja que a Ruanda o Mali— al considerar que los DP están pobremente protegidos debido a un sistema judicial débil que se muestra “muy vulnerable a la influencia política y a la corrupción”. Por su parte, los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial (Worldwide Governance Indicators⁵³, WGI), en su apartado de “estado de derecho” (*rule of law*) para 2012 sitúan a China con una puntuación de 39 sobre 100, sólo por encima de la media de dos regiones en el mundo: el África Subsahariana y el sur de Asia⁵⁴. Y, para el mismo año y apartado, de entre el grupo de las cinco principales economías emergentes —los conocidos como *BRICS*—, China ocupa el penúltimo lugar; detrás de Sudáfrica (58), India (53) y Brasil (52), y sólo por delante de la Federación Rusa (24).

Esta penalización que sufre China por parte de los principales índices de calidad institucional, y en particular en lo que se refiere al sistema de DP, considerado como la institución central para el desarrollo económico, contrasta con el éxito económico que cosecha desde que se embarca en un proceso de reformas heterodoxo. Esto explica, sostiene Qian (2003), que China se haya comportado consistentemente como un valor atípico (*outlier*) en la mayoría de regresiones comparativas. Efectivamente, como ilustra el propio trabajo de Burky y Perry (1998, p. 16) citado anteriormente,

⁵³ Los datos del Worldwide Governance Indicators están disponibles de forma interactiva en el portal del Banco Mundial <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>; último acceso el 5 de marzo, 2014.

⁵⁴ Según el Banco Mundial —véase el link en la nota previa—, el indicador de “estado de derecho” refleja la confianza de los agentes en que las leyes se cumplen por lo que algunas de las medidas incluyen el cumplimiento de contratos, los DP, el comportamiento de la policía y la judicatura así como el nivel de seguridad ciudadana.

China aparece irremediablemente como un *outperformer* (un valor atípicamente elevado de desempeño económico) relativo a la calidad institucional en cualquier regresión que pretenda medir ésta última bajo un enfoque comparativo de *mejores prácticas* (*best-practice benchmark*).

Estos antecedentes sirven para subrayar la singularidad del caso chino y nos conducen de forma natural hacia la que calificaremos como la tercera, y más sorprendente, paradoja del desarrollo chino: las tasas elevadas de crecimiento económico que China sostiene desde 1978 en ausencia de las instituciones que según la NEI se presuponen necesarias para ello. Esta paradoja es de especial transcendencia en cuanto supone un desafío radical, al menos en la vertiente empírica, para la emergencia de un nuevo consenso en ED tras el prometedor giro institucionalista que parece consolidarse en el nuevo milenio. Así, como señala Thomas Rawski (2008), entre las “víctimas intelectuales” cuyas certezas se “disuelven” frente a la realidad china, no sólo se encuentran las prescripciones del Consenso de Washington y su enfoque de *big bang*, sino también los propios pilares de la Nueva Economía Institucional (p. 12). Es por este motivo que el objetivo central de la tesis es abordar una posible resolución de la que denominaremos en lo sucesivo como *la Paradoja Institucional China* (a partir de ahora abreviada como PIC).

El desafío, masivo y en todos los órdenes⁵⁵, que plantea la experiencia china tiene profundas implicaciones ya que no sólo supone el cuestionamiento de la línea de flotación del nuevo institucionalismo económico sino también de la corriente principal de la economía del desarrollo en la que finalmente se integra en los albores del nuevo milenio como punto culminante del proceso evolutivo de la subdisciplina desde su nacimiento hace más de medio siglo⁵⁶. La incapacidad mostrada por la corriente principal para explicar el milagro chino —que se suma a las múltiples carencias y fracasos mencionados en el apartado precedente— ha dado munición a una corriente minoritaria, aunque cada vez más significativa, para la que las distintas versiones moderadas del

⁵⁵ Por el tamaño y población del país, sus elevadas tasas de crecimiento y el alcance del desarrollo; por la extensión y la multitud de áreas en las que se manifiesta tanto la transformación experimentada como la heterodoxia institucional.

⁵⁶ Esta integración es posible, como se verá en el Cap. 2, porque la NEI se construye relajando los supuestos básicos del modelo neoclásico para introducir un mundo institucional con *fricción* en las transacciones. Utilizando una analogía, la NEI y la economía neoclásica tendrían una relación parecida a la que existe entre la teoría especial de la relatividad de Einstein y la mecánica clásica. Ambas relaciones deben satisfacer el denominado *principio de correspondencia* que permite simplificar una teoría general para llegar a una versión simplificada. Así, del mismo modo que a velocidades despreciables con respecto a la de la luz las ecuaciones relativistas se aproximan a las de la mecánica newtoniana (de forma que ésta nos ofrece una excelente aproximación a los fenómenos físicos en nuestro universo *observable*), también es posible simplificar la NEI para arribar a los modelos económicos neoclásicos. La gran diferencia, sin embargo, es que dada la complejidad del comportamiento humano, estos modelos pierden capacidad explicativa al introducir supuestos tan restrictivos e idealizados que raramente se cumplen en situaciones reales.

Post-Consenso resultan claramente insuficientes. Así, cada vez son más los autores que tanto desde dentro como fuera del *establishment* —léase principalmente el Banco Mundial—, han hecho oír sus voces discrepantes para exigir un replanteamiento mucho más a fondo de las políticas de desarrollo.

Esta corriente calificada por algunos de radical —quizás por su humildad y realismo, aunque pueda parecer una contradicción *in terminis*— se nutre de múltiples fuentes entre las que cabría destacar las críticas que Stiglitz realizaría antes, durante, y después de su paso por el Banco Mundial, y sobre todo de un extraordinario y sorprendente documento de esta institución que ve la luz en 2005: “El crecimiento económico en los noventa: Aprendiendo de una década de reformas” (“*Learning from Reform*”, que abreviamos como LFR)⁵⁷. Este informe es una embestida en toda regla no sólo a la vieja ortodoxia neoliberal en materia de desarrollo, sino también a sus distintas evoluciones *moderadas*, incluyendo al modo simplista en el que los planteamientos institucionalistas estaban siendo concebidos y aplicados.

En LFR encuentra finalmente expresión prominente la corriente de pensamiento heterodoxo en el Banco Mundial —cultivada especialmente por economistas provenientes del *Sur*—, y que bajo la pesada losa del Consenso de Washington, como reconoce el propio prólogo del informe, tuvo dificultades para hacerse oír durante años (BM, 2005, p. xi). LFR representa un auténtico punto de inflexión en el que el Banco Mundial entona un *mea culpa* por los errores del pasado y sugiere un nuevo enfoque de cara al futuro (Rodrik 2006).

Los principales elementos de esta corriente *radical* pueden extraerse de un análisis del propio LFR y de la síntesis que nos ofrece Stiglitz (2008) en su artículo “Hay un Consenso Post-Consenso de Washington?”. A continuación resumimos los elementos que nos parecen más destacables:

1. Humildad: como indica el prólogo de LFR, “los economistas no tienen una fórmula para tratar con los procesos de crecimiento” (p. xiii). O, como señala Stiglitz, hay áreas en las que sencillamente la ciencia económica no está en condiciones de aportar respuestas —al menos respuestas que susciten un amplio consenso— por carecer de conocimiento ya sea por limitaciones teóricas o por insuficiente contrastación empírica. La humildad es igualmente importante para evitar un enfoque etnocéntrico en el que se imponen recetas desde fuera sin

⁵⁷ “Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform” (BM, 2005), o de forma abreviada “Learning from Reform” (LFR). Para un análisis detallado de su contenido y las implicaciones de este documento véase el artículo de Rodrik (2006) “Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?”.

escuchar la voz de los propios partícipes en los países en vías de desarrollo ni involucrarlos en el proceso de reformas.

2. Abandono de la pretensión de universalidad y un cierto relativismo: aunque *relativismo* no es una palabra políticamente correcta en el ámbito de la economía, se trata precisamente de eso cuando se afirma a secas que no existen fórmulas, y por tanto, menos aún, planes o reglas universales que puedan ser “importados” por los responsables de establecer o implementar la política económica de un determinado país. Ni siquiera es posible aseverar con rotundidad lo que funciona o no, ya que dependerá del contexto específico de cada país, por lo que carece de sentido focalizarse en una simple transposición entre países de las “mejores prácticas”. Las recetas que funcionan en un país para resolver un problema pueden no funcionar en otro. Como señala LFR, si bien la trayectoria exitosa de los países asiáticos confirma la importancia de ciertos principios económicos generales —e.g., estabilidad macroeconómica, incentivos de mercado, apertura comercial—, esa experiencia también muestra que “esos principios se traducen en diversas políticas y trayectorias institucionales, lo que implica que para que las políticas económicas y las recomendaciones sobre las mismas sean efectivas, éstas deben ser específicas para cada país y sensibles a su marco institucional” (p. xii).

3. Experimentación y a la vez reivindicación del ámbito decisional político: como consecuencia de los dos puntos anteriores, los gobiernos deben disponer de suficiente margen de maniobra para en función de las circunstancias específicas, priorizar objetivos y perseguir reformas selectivas centradas en los cuellos de botella que limitan el crecimiento⁵⁸, y a la vez que sean viables y sostenibles, en particular preservando los consensos sociales existentes. Esto implica poner en marcha un proceso pilotado de experimentación e innovación institucional que habrá inevitablemente de someterse al criterio del gobierno. Así, frente a la actitud de sospecha permanente frente al Estado característica del Consenso neoliberal —y sus esfuerzos por reducir el margen discrecional de los gobiernos a través de la disciplina de los mercados con el pretexto de contener su tendencia predatoria—, LFR recupera la centralidad del papel del Estado y en general el de las instituciones políticas y su gobernanza. La solución por tanto no es *despolitizar* de forma simplista el problema del desarrollo económico —reduciéndolo a una especie de

⁵⁸ Como afirma Rodrik (2006), la experimentación y el aprendizaje sobre la naturaleza de las constricciones limitantes —cuellos de botellas— del crecimiento es una parte integral del proceso de desarrollo económico. Esto contrasta con el enfoque poco realista y excesivamente ambicioso de “lista de la compra” que prevalece en el Consenso de Washington.

diseño tecnocrático— sino reconocer la esencia de su dimensión política en una lógica sustantiva y no meramente formalista. Así, LFR es explícito al señalar que ni la adopción formal del modelo de democracia occidental garantiza los mecanismos efectivos de control y contrapesos a la acción del gobierno, ni, como muestra la experiencia en Asia oriental, tales objetivos de gobernanza política son siempre incompatibles con regímenes autocráticos (LFR, p. 14). En resumidas cuentas, que existen múltiples estrategias y caminos para alcanzar un mismo objetivo institucional, ya sea político —e.g. desincentivar el comportamiento oportunista de las élites políticas— o económico —e.g. liberalizar no tiene por qué ser sinónimo de privatizar o alcanzarse exclusivamente por ésta vía—, y que cada país está, por así decir, “condenado” a descubrir un camino que se ajuste a su realidad.

4. Enfoque holístico y por tanto esencialmente institucionalista: el reconocimiento de que el crecimiento es difícil de prever ya que implica una transformación institucional que es de gran complejidad y que afecta a múltiples elementos interrelacionados de una sociedad. Se trata de un proceso que debe modificar tendencias, comportamientos e instituciones del pasado que muestran una gran tenacidad e inercia al ser reflejo de profundas fuerzas en las sociedades y la forma en que éstas se organizan. Por todo ello se hace imprescindible un “mejor entendimiento de los factores no-económicos —históricos, culturales y políticos— en los procesos de crecimiento económico” (LFR, p. xiii)

5. Enfoque equilibrado: finalmente Stiglitz (2008) señala la importancia de encontrar un equilibrio entre el rol asignado al Estado y la potenciación del mercado; entre objetivos ligados a indicadores económicos y otros de carácter social, medioambiental, etc. Y reconocer que el punto de equilibrio adecuado para cada país dependerá de múltiples factores: su estado de desarrollo, su marco institucional, las constricciones específicas a las que se enfrenta, las oportunidades externas, etc. Asimismo, y una vez aceptado que el desarrollo no puede medirse sólo por variables estrictamente económicas (e.g. renta per cápita), es posible incluso que el propio significado de *desarrollo* pueda variar de un país a otro para reflejar diversas visiones normativas: e.g., sobre lo que habría de ser una distribución equitativa de la renta en un país.

Este giro *copernicano* sin precedentes, afirma Rodrik (2006, p. 975), parece más propio de un manifiesto radical que de un informe oficial del principal bastión de la ortodoxia en política de desarrollo. Sin embargo, conviene ser cautelosos sobre las implicaciones prácticas que LFR tiene en

un Banco Mundial que aún parece no haber interiorizado suficientemente —al menos a efectos operativos— sus principales conclusiones⁵⁹, y cuyos hábitos siguen dificultando la superación definitiva del enfoque en esencia neoliberal y orientado hacia las mejores prácticas del Consenso de Washington. No obstante, es innegable que el mero hecho de que un informe así haya visto la luz en el Banco Mundial, no sólo pone de relevancia que hoy en *Washington* existe todo menos consenso, sino también que incluso dentro de los círculos económicos ortodoxos se están ampliando los límites del debate admisible sobre las estrategias de desarrollo y se abre la puerta a visiones alternativas que puedan aportar luz para resolver las contradicciones teóricas y prácticas que la exitosa experiencia asiática, y en especial, china, ha contribuido en gran medida a generar.

Esta situación abre prometedoras avenidas para superar definitivamente las principales carencias compartidas por los dos enfoques dominantes históricamente en materia de desarrollo —a pesar de sus significativas diferencias—, por lo que representa una gran oportunidad a la vez que un gran reto para la NEI y, por extensión, para la ciencia económica en su conjunto⁶⁰. Es una gran oportunidad porque como ponen de manifiesto los cinco puntos mencionados arriba, de los planteamientos radicales emerge ante todo un llamamiento para desplegar plenamente el potencial que ofrece el marco teórico de la NEI y liberarse del lastre de una praxis sesgada e inoperante aún demasiado común tras un giro institucionalista que, paradójicamente, constituye el mayor consenso entre las diferentes corrientes post-Consenso. En particular, un novedoso énfasis en la humildad nos anima a prevenir lo que parece haber sido la tendencia compulsiva de la Ciencia Económica para extralimitarse (*overstretch*) sistemáticamente de sus capacidades. Esto puede ayudarnos por primera vez a dejar atrás el fundamentalismo —ya sea del capital o del mercado— de los viejos consensos que en perspectiva histórica han causado más daño que beneficio y generado más calor que luz. En el fondo, se trata de aceptar la complejidad intrínseca de los procesos de desarrollo: de no ser así —si yauviéramos todas las respuestas— sería incongruente que en los albores del siglo XXI persistiese la pobreza y el subdesarrollo en el mundo en la escala que lo hace. Además, el abandono de la pretensión de universalidad abre la puerta a la superación de un arraigado sesgo eurocéntrico.

⁵⁹ Esta cautela se desprende de la experiencia en primera persona de Rodrik, y en particular de su trabajo colaborativo con los economistas del Banco Mundial encargados de operativizar las conclusiones de LFR (Rodrik, 2006, p. 975).

⁶⁰ Smelser y Swedberg (1994) en la conclusión del Cap. 1 de la primera edición del manual de referencia en sociología económica —*The handbook of economic sociology*— afirman que el hecho de que por primera vez desde el siglo XIX, la corriente principal de la economía empiece a interesarse de nuevo por el análisis de las instituciones permite superar los enfoques monolíticos simplistas para adoptar una perspectiva multidisciplinar abierta a ideas novedosas y que constituye una oportunidad única que la ciencia económica no puede desperdiciar (p. 20).

El reconocer explícitamente que el desarrollo implica operar una transformación del marco institucional que por definición no puede hacerse *in vitro*, nos disuade de tentaciones de *reduccionismo economicista*, o lo que es lo mismo, de adoptar un enfoque simplista que por *ahistórico* y *ainstitucional* pone el énfasis en políticas u objetivos económicos *superficiales* cuyo éxito depende en última instancia de factores más profundos y que en gran medida están condicionados culturalmente⁶¹. En conclusión, nos sitúa frente a la imperiosa necesidad de asumir que por complejo que sea, sólo desde un enfoque institucionalista plenamente desarrollado se puede aportar la luz necesaria.

Sin embargo, a la vez que se exorcizan los peligros de antaño, el enfoque radical se sume en lo que podría denominarse como el *dilema de la relevancia*. Al adoptar una versión institucionalista amplia y necesariamente compleja —en la que política, historia y cultura sí importan—, arranca a la ED de su hasta entonces cómodo hábitat neoclásico y acaba con la ficción de las prescripciones categóricas en cuanto a políticas y referentes institucionales. Se ve así obligada a adentrarse en un territorio en el que se disuelven las viejas certezas y que resulta inhóspito para toda disciplina social con pretensión de cientificidad. Esto plantea un nuevo y mayúsculo reto a la NEI: el de encontrar un camino en el medio de la jungla del relativismo. O, dicho con mayor dramatismo: el reto de ser relevante; de poder decir algo que sea valioso en el sentido de la praxis. Sostenemos, por tanto, que las mismas reflexiones de Ajit Singh, cuando en 1995 se interroga sobre el éxito de los países de Asia Oriental, tienen vigencia, mayor aún si cabe, aplicadas al caso de la China contemporánea: no se trata sólo de entender mejor el proceso de desarrollo chino, sino también de determinar “cómo las enseñanzas que se obtengan de esa experiencia pueden aplicarse a otros países en distintas circunstancias individuales y en un marco internacional diferente” (citado en Bustelo, 1998, p. 278). En su defecto, un enfoque totalmente contingente sobre el que poco o nada se puede extrapolar carecería de relevancia. No obstante, conviene andar prevenidos y recordar que el relativismo en materia de desarrollo económico no surge de forma caprichosa ni es fruto de la desidia, sino que se llega a él tras un largo camino recorrido que ve frustrado el esfuerzo e ingenio de muchas mentes brillantes. Y tampoco conviene olvidar que el resultado doloroso —en la medida en que la pobreza

⁶¹ Como señalan North y Thomas (1973, p. 2), los inductores directos del crecimiento en los modelos neoclásicos (y en los modelos de crecimiento endógeno más modernos) como la productividad, inversión, innovación, economías de escala, etc., no son causas del crecimiento sino “crecimiento en sí mismo”. En consecuencia, el cometido de la NEI debe centrarse en la identificación y análisis de los “determinantes profundos” —o últimos— del crecimiento que son de naturaleza institucional y que al sobrepasar lo meramente económico revisten necesariamente mayor complejidad.

y la desigualdad han tenido y siguen teniendo hoy *rostro* humano— de este ingente esfuerzo en gran medida baldío, cuando no contraproducente, se debe en parte al empeño de la Ciencia Económica por modelizar la realidad mediante una simplificación tan extrema que la desnaturaliza, hasta el punto de llevarse ella misma al límite de la irrelevancia; y por obviar que no queda otro camino que el de encarar sin vacilación, pero con la humildad a la que nuestro conocimiento limitado nos obliga, la complejidad inherente a cualquier proceso de transformación social⁶².

En materia de desarrollo afortunadamente, y a pesar de la alargada sombra del relativismo, no partimos de cero. Para empezar, podemos hacernos una idea de qué imagen tiene el éxito. Tenemos, por así decir, su “foto”, aunque la literatura sobre *variedades del capitalismo* (que se presenta en el Cap. 3) y nuestra propia experiencia intuitiva como viajeros, se encargan de recordarnos las diferencias institucionales visibles que existen entre, digamos, Tokyo, Nueva York o Munich, y los modelos que sus respectivos países encarnan tanto desde una perspectiva económica, como social y política. Sin embargo, desde el momento en que abandonamos los dogmas y la pretensión de universalidad del caduco Consenso y de sus variantes moderadas “post-”, y adoptamos la corriente más radical y revisionista, podemos asumir con naturalidad, como hace Douglass North, que el problema real del desarrollo económico es que, en lo esencial, todavía no sabemos cómo llegar allí (1997, p. 5); un supuesto que a todas luces parece más congruente con la obstinada evidencia de los hechos. A pesar de esta desalentadora realidad, de que carecemos de una hoja de ruta hacia el desarrollo, la experiencia acumulada en ED nos ofrece un valioso aprendizaje. Aunque no podamos ofrecer recetas ni prescripciones simples de carácter universal, como afirma Joseph Stiglitz —uno de los más destacados iconoclastas dentro del *establishment* económico—, sí es posible extraer de éste aprendizaje algunos principios básicos así como un abanico de instrumentos útiles que pueden ser adaptados a las circunstancias de cada país (2008, p. 54). En similares términos se expresa Dani Rodrik —otra voz tradicionalmente crítica con las recetas simplistas de la corriente ortodoxa— cuando afirma que aunque las políticas que promueven el crecimiento económico han de ser “específicas según el contexto”, es posible establecer unos “principios generales para diseñar estrategias de crecimiento exitosas” (2005, p. 971).

⁶² Siendo ecuánime y sin poner en tela de juicio las buenas intenciones de economistas que desde una perspectiva moderada del Post-Consenso entienden la importancia de las instituciones como factor determinante del desarrollo económico, es posible que la incapacidad para proponer alternativas operativas para una transformación institucional — más allá del simplista enfoque de mejores prácticas— se deba sencillamente a la dificultad objetiva a la que se enfrentan para realizar tales propuestas desde un enfoque que no sea meramente contingente. Stiglitz se hace eco de este fenómeno en su trabajo “Is there a Post-Washington Consensus Consensus?” (2008, p. 50).

Quizás el ejercicio más distinguido e influyente que trata de definir estos principios generales desde la mentalidad más abierta, humilde y revisionista encarnada en LFR, sea el conocido como “Informe Spence” de la Comisión para el Crecimiento del Banco Mundial, publicado en 2008 con el título de “Estrategias para un crecimiento sostenido y desarrollo inclusivo”⁶³. Este informe analiza las historias de éxito de trece países —entre ellos nueve asiáticos— que han mantenido altas tasas de crecimiento durante al menos veinticinco años, e identifica cinco elementos comunes en la estrategia de desarrollo seguida por todos ellos (BM, 2008, p. 22). Estos son:

- 1) el aprovechamiento de las oportunidades que ofrece la integración en la economía global;
- 2) una elevada estabilidad macroeconómica (y política);
- 3) altas tasas de ahorro e inversión;
- 4) asignación de recursos a través del mercado (i.e., incentivos económicos correctos);
- 5) un gobierno comprometido con las reformas, creíble y capaz.

Este informe es un intento desde el corazón del *establishment* por realizar la síntesis de lo aprendido en varias décadas —en particular de las historias de éxito— para que pueda ser *emulado* por otros países en vías de desarrollo. Manteniendo la esencia del espíritu de LFR, se reafirma en el principio básico que subyace al enfoque contingente: no existe una fórmula genérica para lograr el desarrollo por lo que cada país debe tomar en consideración en su estrategia de crecimiento sus características específicas y experiencia histórica. El informe aspira a ofrecer “un marco que debería ayudar a los decisores políticos a crear una estrategia de crecimiento propia” (BM, 2008, p. 2), que además debe integrar una perspectiva dinámica. Como nos recuerda, un país inmerso en una rápida transformación de su estructura económica es como un blanco en movimiento sobre el que queremos disparar. Por eso, las buenas políticas de ayer, cuando se mantienen demasiado tiempo, pueden convertirse en las malas políticas de hoy (p. 5).

Asimismo, señala sin ambages que los modelos de los que dispone en la actualidad la Ciencia Económica son en gran medida *incompletos* y no permiten predecir con ningún grado de certeza el efecto de una determinada política o reforma sobre una economía en desarrollo (BM, 2008, p. 4). Ante este panorama incierto y complejo, el informe rehuye establecer prioridades y se limita a

⁶³ Informe “The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development” (Banco Mundial 2008) de la Comisión para el Desarrollo del Banco Mundial bajo la dirección del laureado con el Nobel de economía Michael Spence. Este informe refleja las opiniones de los 19 miembros de la Comisión entre los que una mayoría son expertos en economía y figuras políticas relevantes provenientes de países en vías de desarrollo.

identificar las políticas que requieren atención⁶⁴. En un llamativo giro semántico en la subdisciplina del desarrollo, la elaboración de las políticas de desarrollo se asemejaría más a un *arte* —“*the art of policy-making*” (p. 28)— que a la búsqueda de óptimos bajo una perspectiva científica. En conclusión, y más allá de la posible adaptación a las circunstancias particulares de algunas reglas heurísticas y recomendaciones generales que ofrece el informe, hay tanto que queda indeterminado en cuanto al *cómo*, que un buen enfoque de desarrollo ha de ser necesariamente experimental en naturaleza; debe ser gradual y adoptar una dinámica de ensayo y error que, como nos recuerda el informe, quedaría encarnada en el conocido principio de Deng Xiaoping de “cruzar el río tanteando las piedras” (p. 4). De hecho, tras una lectura atenta del informe, uno está tentado de pensar, no sin sorpresa, que China, la hasta hace poco *quintaesencia de la heterodoxia* para el extinto Consenso, habría pasado a ser el nuevo modelo a seguir, aunque siempre con el *caveat* de “en la medida de lo aplicable”; en otras palabras, que China parece haberse convertido en el paradigma de una buena estrategia de desarrollo; algo que, por otra parte, ¿a quién podría sorprender de forma retrospectiva y máxime en un ámbito como en el de la Economía?

El Informe Spence representa de alguna manera lo máximo que hoy puede decirse en materia de desarrollo con aplicabilidad general y sin extralimitarse; sin vulnerar los nuevos presupuestos de humildad adoptados por la corriente radical —o *relativista*— del post-Consenso. Por eso, y como señala críticamente el profesor y experto en desarrollo William Easterly en un controvertido artículo, este informe rubrica el “colapso final del paradigma del experto en desarrollo que ha gobernado el enfoque occidental hacia los países pobres desde la Segunda Guerra Mundial” y que se basaba en la idea de que la élite de los economistas del *Norte* tenía las recetas para sacar a un país del subdesarrollo (Easterly, 2008, 28 de mayo). El que en la elaboración de este informe hayan contribuido en su mayoría destacadas figuras de países en vías de desarrollo con experiencia en puestos de responsabilidad en el ámbito de la política económica—entre ellos Zhou Xiaochuan, gobernador del Banco de China— es sin duda congruente con este argumento.

Lo que antecede sirve para ilustrar con meridiana claridad lo que hemos denominado como el *dilema de la relevancia* que atenaza a las ideas de vanguardia en el área de la economía del desarrollo. Si del informe se deduce, en efecto, que gran parte de las políticas adecuadas son contingentes en un sentido espacio-temporal —limitadas a un país y a un determinado período

⁶⁴ El informe, que hace gala de una humildad sorprendente, no ofrece fórmulas, ni tan siquiera respuestas completas o definitivas a nada, sino que se limita a ayudar a los decisores políticos a “hacerse las preguntas correctas” (ibid, p. 2).

histórico— los interrogantes que plantea Easterly devienen apremiantes: ¿qué significa hoy en día ser un experto en economía del desarrollo y cómo se llega a ello? (Easterly, 2008, 28 de mayo). O, expresado alternativamente: ¿cómo deviene el conocimiento en materia de desarrollo valioso?

Para entender mejor las críticas de Easterly desde una perspectiva más apegada al terreno es útil explorar el dilema al que se enfrentaría un líder político bienintencionado que decidiera sacar provecho del Informe Spence para desarrollar su país. Podría apostar por las cinco *reglas de oro*, pero enseguida comprendería que son tan generales que apenas ofrecen más que una primera aproximación⁶⁵. Por ejemplo, se podría fijar como objetivo inicial mantener la estabilidad macro y aprovechar las ventajas de la economía global (comerciales, IDE, préstamos tecnológicos, etc.). Sin embargo, y más allá de cómo estos objetivos afectan y se ven afectados por otros objetivos, en seguida llegaría a la pregunta de *cuánto y cómo*. ¿Cuánta estabilidad macro o integración con la economía global es la *adecuada* y por *cuál* de los múltiples caminos posibles debe alcanzarse? Por ejemplo, y recordando la traumática experiencia de la Federación Rusa en la década de los noventa: ¿es deseable una estabilización macroeconómica recesiva en todos los casos? ¿Retrospectivamente, lo fue en el caso ruso? ¿Puede tal iniciativa fracturar los consensos sociales existentes hasta el punto de hacerla inviable o, aún peor, de hacer descarrilar por completo un proceso de reformas, e.g., generando inestabilidad social y política? ¿Dónde se encuentra ese *umbral de fractura* y de qué depende? ¿Qué alternativas existen y serían deseables? Podemos tomar otro ejemplo: la evidente desconexión de la economía global de la China maoísta. Ésta estuvo condicionada de forma directa por su participación en la Guerra de Corea —que provocó el embargo de EE.UU. y sus aliados— y posteriormente por su distanciamiento ideológico respecto a sus aliados soviéticos; ¿podemos afirmar bajo una perspectiva del desarrollo que Mao actuó de forma irracional? ¿O, quizás por el contrario, que el coste económico incurrido mereció la pena en aras a mantener la capacidad de China para seguir actuando de forma soberana en el complejo tablero geopolítico de la Guerra Fría?

Es evidente que no existen respuestas definitivas para ninguno de estos interrogantes. En primer lugar porque cada país posee un marco institucional único. Es decir, unas *reglas de juego* compartidas que estructuran la interacción social y que han evolucionado de forma incremental y en una dinámica de dependencia de trayectoria (*path-dependency*) reflejada en una historia colectiva

⁶⁵ Como afirma Dixit “las recetas que parecen más prometedoras (para el desarrollo económico) son con frecuencia de tal nivel de generalidad que se quedan lejos de la practicidad” (2007, p. 133).

idiosincrática⁶⁶. Por este motivo los agentes sociales, y en particular los decisores políticos, no sólo pueden tener unas preferencias determinadas —unos *modelos normativos* compartidos arraigados en el sustrato cultural—, sino que además se ven sometidos a un conjunto de constricciones específicas derivadas tanto de su entorno externo e interno como de los recursos disponibles —en un sentido amplio que incluye también el capital humano y conocimiento técnico—, e incluso, como se verá en el Cap. 2, de lo que North denomina los *modelos mentales* a través de los cuales estos agentes interpretan el mundo. Todos estos factores afectan al coste de oportunidad *percibido* de cada decisión de un modo particular y hace extremadamente difícil determinar *ex ante* la racionalidad de las mimas.

A esta formidable dificultad se le une un segundo problema de orden epistemológico: la ubicuidad de la ambigüedad causal que rodea a las humanidades —o *ciencias del espíritu* en la tradición *diltheyana* de *Geisteswissenschaften*—, y que, como ilustran algunas de las preguntas precedentes, hace que la interpretación y valoración *ex post* de una determinada estrategia, política o decisión resulte una proposición compleja y no exenta de riesgos⁶⁷. Esto es así, incluso cuando se trata de fenómenos observables, porque frente a la modelización neoclásica reduccionista —i.e., el *homo economicus* que opera en un entorno sujeto a optimización matemática—, en el mundo real los agentes operan en condiciones de incertidumbre y están constreñidos en su actuar económico por una racionalidad limitada, por información imperfecta y preferencias cambiantes que además están por lo general y en gran medida determinadas por consideraciones extra-económicas.

5.2 La operativización del arraigamiento como clave de la praxis institucionalista

Repasando las tres paradojas del desarrollo chino bajo la perspectiva radical del post-Consenso, llegamos a una interesante conclusión. El que China se desarrolle desafiando las prescripciones de la corriente ortodoxa en cuanto a las políticas de desarrollo (paradoja 1) y la estrategia de transición (paradoja 2), deja de ser problemático. En consecuencia, desde el momento en que invalidamos los

⁶⁶ La dinámica de cambio institucional se analizan en el Cap. 2 y se precisa en el Cap. 4. Por ahora, valga aclarar que la incrementalidad y dependencia de trayectoria surgen de los rendimientos crecientes producidos por las economías de escala y alcance, complementariedades y externalidades de red existentes dentro de un determinado marco institucional (North, 1990).

⁶⁷ Según la división clásica que establece Dilthey entre *Naturwissenschaften* y *Geisteswissenschaften* (*Ciencias Naturales* y *del Espíritu*) sólo de las primeras puede esperarse la *causalidad* nítida —incompatible con la *comprensión* (*Verstehen*) de fenómenos humanos— que permite inferir *causas* a partir de *resultados* de modo no ambiguo.

planteamientos de la corriente principal neoliberal cuya refutación empírica las generaba —el Consenso de Washington y el enfoque de terapia de choque, respectivamente— se disuelven las dos primeras paradojas. Pero, ¿qué podemos decir sobre la tercera paradoja; la paradoja institucional? ¿Cómo se explica que la evidencia ofrecida por la mayor historia de éxito desarrollista de la historia —un proceso en curso, que transcurre delante de nuestros ojos y que está siendo documentado como ningún otro lo fue anteriormente— esté sirviendo para desafiar, en vez de apuntalar, el giro institucionalista que representa el *gran* avance en la TED de nuestro tiempo?

La estrecha relación bidireccional entre *marco institucional* y *desempeño económico* es un hecho suficientemente contrastado y sobre el que existe un amplio consenso. Los países más ricos son los que han desarrollado unas instituciones más avanzadas y sofisticadas; y, recíprocamente, el marco institucional de un país —e.g., podemos pensar en el caso de las dos Coreas— condiciona en gran medida el crecimiento económico a largo plazo. Sin embargo, para que la NEI adquiera relevancia en el campo del desarrollo económico, debe avanzar nuestro conocimiento para proveer respuestas cada vez más satisfactorias a al menos dos preguntas. Primero: dentro del complejo puzzle institucional, ¿qué instituciones son *las buenas* y *necesarias* para el crecimiento? Segundo, y considerablemente más complejo: ¿cómo se llega a ellas, o al menos, qué se puede decir sobre la forma que deben adoptar estas instituciones?

El aporte central de la NEI a la Economía del Desarrollo ha sido hasta la fecha de índole sustantiva y precisamente se ha orientado a dar una respuesta inequívoca a la primera pregunta: si bien son múltiples instituciones las que contribuyen en diferentes niveles, un sistema sólido de DP —claramente definidos y efectivamente protegidos— es la clave de bóveda. Además, como se argumentará en el Cap. 2, es posible afinar más: en el caso específico de los países en vías de desarrollo el factor determinante es la protección efectiva frente al riesgo de expropiación arbitraria de los derechos económicos asociados a los DP, desincentiva la inversión e inhibe el crecimiento económico sostenible a largo plazo⁶⁸. La literatura del *compromiso político creíble* ofrece una forma alternativa, bajo una perspectiva política, de expresar la misma idea⁶⁹: en esencia la tesis *weberiana* de la predecibilidad del comportamiento del gobierno, esto es, de que no actuará de forma arbitraria

⁶⁸ Entre otros motivos porque como se argumentará en el Cap. 2, en los países en vías de desarrollo existen substitutos funcionales *informales* que incentivan el cumplimiento de los contratos (que en cualquier caso son incompletos). Sobre los métodos de gobernanza relacionales *versus* contractuales o formales, véase Dixit (2007).

⁶⁹ Véase como ejemplo el conocido trabajo de Philip Keefer para el Banco Mundial “A review of the political economy of governance: From property rights to voice” (Keefer, 2004).

y se someterá a una serie de principios determinados *ex ante* (pactados o no) para no confiscar la propiedad privada a pesar de su capacidad material para hacerlo. En cualquier caso, la necesidad de obtener este *resultado* institucional —llamémosle *suficiente confianza para invertir*— es incuestionable incluso bajo la hipótesis que asume la NEI de que los agentes sólo se comportan de forma limitadamente racional⁷⁰. Así, en un mundo *institucional*, alejado de los presupuestos de racionalidad sustantiva, como se verá en los próximos capítulos, lo que es relevante en última instancia son las percepciones de los agentes. En este sentido, siguiendo a Rodrik, Subramanian y Trebbi (2004, p. 157), esta tesis parte de la hipótesis, que posteriormente se validará, de que bajo la perspectiva de los propios actores, o inversores chinos y extranjeros, el sistema de DP ha sido y es lo suficientemente adecuado para protegerles frente al riesgo de expropiación arbitraria. En otras palabras, ha cumplido *grosso modo* y dadas las circunstancias, su *función* institucional⁷¹. Y, puesto que el éxito del desarrollo chino es verificable, esto nos lleva a asumir que la PIC tiene que ver con deficiencias en la interpretación de la NEI, o en su aplicación (e.g., medición de la calidad institucional, etc.), o como se demostrará más adelante, con ambas cosas.

Es aquí donde la segunda pregunta deviene especialmente relevante: cómo llegar allí o al menos decir algo útil sobre qué *forma* institucional debe asumir un sistema seguro de DP. La respuesta que nos ofrece la praxis dominante en ED, apoyada en las citadas regresiones comparativas, nos conduce al mencionado *monocultivo institucional*. Y, en el caso del riesgo de expropiación, al supuesto de que sólo el modo de *gobernanza* político-social de las democracias liberales avanzadas⁷² ofrece un compromiso creíble en sentido *imperativo* —como lo define Shepsle (1991, p. 247)— de que el Estado respetará los DP. Dicho de otro modo, que sólo las instituciones del Estado de derecho de corte occidental proveen unos mecanismos eficaces (e.g., sistema jurídico,

⁷⁰ Una deducción lógica desde el momento en que como se verá en el Cap. 2, la NEI asume una versión media o *matizada* de individualismo metodológico que concibe al individuo como intencionalmente racional (*intendedly rational*) en la línea de las tesis de Herbert Simon. Es decir, el comportamiento mantiene su carácter instrumental y orientado a objetivos a pesar de sus limitaciones de índole cognitiva, de información limitada, sesgos ideológicos, etc.

⁷¹ Esto, más allá de la posibilidad de que en un entorno con expectativas de pingües y rápidas ganancias, los agentes estén dispuestos a asumir más riesgo sin necesidad de alterar la curva de indiferencia riesgo-ganancia en la que operan.

⁷² El concepto de “governance” (*gobernanza* o *buen gobierno*), como afirma Keefer (2004) desde el Banco Mundial, es uno de los más elásticos tanto en el conjunto de las Ciencias Sociales como en el ámbito de la TED. Véase la obra de referencia de Avinash Dixit “Governance institutions and economic activity” (2009) sobre la irrupción de dicho concepto en las últimas décadas y sus implicaciones en el campo económico. Este autor define la gobernanza como la estructura y *funcionamiento* de las instituciones legales y sociales que apoyan la actividad económica mediante la protección de los DP, el cumplimiento de contratos y la provisión de otros bienes públicos (p. 5). Si bien como aclara Dixit es una palabra de moda que cada cual entiende de una forma un poco diferente, la idea de gobernanza está íntimamente ligada al institucionalismo: vendría a representar una visión sustantivista de las instituciones; es decir, las instituciones tal y como realmente son y funcionan (moldeando y “gobernando” el comportamiento de los agentes), y no como especificación formal de una *reglas del juego* (visión formalista o legalista) que pueden ser ignoradas.

independencia judicial) que le impiden *materialmente* actuar con arbitrariedad. Evidentemente, este supuesto excesivamente simplista —la propia PIC sería la prueba más contundente—, como se verá en el Cap. 3, ha sido criticado desde diferentes perspectivas.

El propio North señala desde el punto de vista teórico de la NEI, apoyándose en estudios historiográficos, la limitación intrínseca de las reglas formales para determinar de manera efectiva el sistema de incentivos. Esto hace inútil su transposición de un país a otro si no se tiene en cuenta el papel complementario que desempeñan las normas informales, entendidas como patrones de comportamiento socialmente transmitidos⁷³ que “forman parte de esa herencia que llamamos cultura” (North, 1990, p. 37). Por eso, si nos enfocamos en los aspectos sustantivos de la *función* institucional, y no en los aspectos *formales*, el aceptar que un sistema seguro de DP es clave para el crecimiento sostenido no nos dice nada en cuanto a la forma que éste debe adoptar (Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004, p. 157). Así, el profesor Qian Yingyi⁷⁴ (2003, p. 9), en su análisis del funcionamiento de las instituciones heterodoxas chinas más prominentes —que él denomina *instituciones de transición* y cuya heterodoxia tiene como punto en común precisamente unos mecanismos *atípicos* de protección de DP— concluye que el problema actual de la Ciencia Económica no es el olvido de las instituciones sino “la perspectiva ingenua que confunde el objetivo (i.e., dónde llegar) con el proceso (i.e., cómo llegar allí)”. Frente a la obsesión por reducir la distancia con respecto a instituciones foráneas teóricamente *ideales*, se hace imprescindible según este autor una “visión dinámica de las instituciones” que ponga el énfasis en la capacidad para aproximarse hacia instituciones favorecedoras del mercado más eficientes pero también que sean política y económicamente viables. En este sentido, Qian pone el dedo en la yaga: quizás la lección más importante de las reformas chinas para la TED es la necesidad de considerar la eficiencia económica dentro de un marco más amplio de factores extraeconómicos, en particular políticos. Es en este sentido, concluye, que en un proceso de cambio institucional no se trata tanto de lo que es deseable como de lo que es factible (p. 10).

De entre la vasta literatura que bajo diversas perspectivas y denominaciones se ha ocupado del desarrollo chino, y cuyas principales contribuciones se tratan en el Cap. 2, destacan algunos trabajos

⁷³ O, bajo una perspectiva interna, como *modelos mentales* compartidos (Mantzavinos, North y Syed, 2004, p. 77).

⁷⁴ Qian Yingyi —profesor de economía en UC Berkeley y decano de la Facultad de Economía y ADE de la prestigiosa Universidad de Tsinghua en Pekín— es uno de los economistas chinos más influyentes y uno de los más reconocidos expertos en economía institucional comparativa y en el proceso de reforma y desarrollo chino.

que se han centrado en entender cómo han surgido y por qué han funcionado determinadas instituciones heterodoxas que han sido exitosas en el doble sentido de Qian de ser favorecedoras del mercado y políticamente viables. Por ejemplo, la literatura sobre el Federalismo Preservador del Mercado (Montinola, Qian and Weingast, 1995) o el Régimen Autoritario Descentralizado Regionalmente (Xu, 2011) ayudan a entender cómo en el contexto político-administrativo de la China de la década de los ochenta —un país económicamente muy descentralizado y con importantes resistencias ideológicas de una parte del PCCh que hacían difícil la formulación de una política reformista articulada, y más aún su aplicación decidida y sistemática a través de la administración pública— algunos cambios institucionales introducidos por el gobierno central en Pekín habrían servido como mecanismos heterodoxos para alinear los incentivos de los políticos-burócratas locales a favor de las reformas⁷⁵. Otros estudios, bajo una perspectiva institucionalista de orientación más sociológica, analizan los mecanismos de respuesta endógena —de abajo a arriba— que se producen ante las nuevas oportunidades abiertas por los cambios institucionales impulsados por el gobierno. Surgen así una serie de *instituciones informales adaptativas* (Tsai, 2006) que explican, entre otros, un fenómeno tan relevante como el crecimiento del sector privado en China en un entorno institucional formalmente adverso y de gran indefinición práctica.

Finalmente, debe mencionarse una corriente de pensamiento especialmente crítica e influyente entre líderes políticos y académicos chinos, que niega la posibilidad de aproximarse a la realidad China desde un prisma “occidental”. A raíz de la crisis financiera de principios del milenio, la idea de que China sigue sus propias reglas —un supuesto *Consenso de Pekín* eminentemente pragmático y anti-dogmático⁷⁶— y que está abriendo *otro* camino a la modernidad, cuando no directamente hacia la posmodernidad, gana adeptos incluso entre analistas y economistas occidentales. Según esta visión iconoclasta y culturalista *sinocéntrica*, de modo general, el éxito reformista radica en no haber sucumbido a los cantos de sirena neoliberales, y haber trazado un modelo de desarrollo propio adaptado a los modos de gobernanza y a la cosmovisión de la civilización china (Pan, 2007).

⁷⁵ En concreto, potenciando la autonomía fiscal de las provincias (frente al centro) y a través de una política informal pero previsible y centralizada en Pekín para regular el nombramiento y rotación de los líderes políticos a nivel local.

⁷⁶ Sobre el concepto de “Consenso de Pekín” (como alternativa al neoliberal “Consenso de Washington”), véase el artículo seminal de Joshua Ramo (2004). Según Ramo, este consenso sería eminentemente pragmático que, anclado en una perspectiva tradicional china, diluye la frontera entre la teoría y la praxis; y, tan flexible que a duras penas podría clasificarse como una doctrina. Además, en la creencia de que no existen soluciones aplicables para toda situación, se caracterizaría por una decidida apuesta por la innovación y la experimentación (p. 4).

Todas estas críticas son meritorias y nos ayudan a desmitificar el enfoque institucional simplista de las mejores prácticas. Unas, señalando que tal enfoque no se sostiene bajo una perspectiva teórica rigurosa de la NEI, o directamente denunciando su fondo eurocéntrico, si bien dejan abierto el *cómo* deben diseñarse instituciones alternativas. Otras, explicándonos cómo la heterodoxia formal surge de condicionantes extra-económicos y cómo a pesar de ello es posible crear un sistema de incentivos ortodoxos —e.g., confianza para invertir—, si bien el foco de su análisis es retroactivo y además queda circunscrito al estudio más detallado de determinadas instituciones.

Y, sin embargo, la propia existencia y persistencia de la PIC sigue atestiguando que tales avances son insuficientes para considerarla resuelta. Esto es así porque desde el marco teórico de la NEI todavía *no* se ha logrado realizar un ejercicio coherente e integral que permita:

- 1) Llegar a la *raíz* de la heterodoxia institucional china: a su identificación y a una comprensión adecuada de las implicaciones que tiene sobre el sistema de DP tanto desde una perspectiva *formal* como sustantiva o *funcional*.
- 2) Esclarecer de forma *general*, y desde un punto de vista teórico y metodológico, por qué el sistema de DP chino a pesar de su heterodoxia formal sí provee los resultados institucionales esperados. Es decir, explicar por qué funciona.
- 3) Finalmente, determinar cuáles son —y comprender por qué persisten— las deficiencias teóricas y metodológicas del enfoque institucional *referentista* dominante en la actualidad.

Avanzar en los puntos precedentes para resolver la PIC exigirá encontrar respuestas, al menos aproximadas, a una serie de interrogantes interrelacionados: ¿qué forma deben —o pueden— tomar las instituciones para conseguir un determinado resultado institucional? ¿Qué relación causal existe entre *forma* y *función* institucional? ¿Es una relación biunívoca como plantea el enfoque *referentista* o, al tratarse de incentivos y percepciones, es una relación condicionada por instituciones más profundas y tenaces que surgen de procesos evolutivos (generalmente acéfalos y sin diseño consciente) dilatados en el tiempo? ¿Funcionan de modo suficientemente adecuado las instituciones chinas —dado el desarrollo económico experimentado— a pesar de la pobre valoración que reciben en los índices de calidad institucional? ¿Es razonable esa valoración o principalmente consecuencia de un sesgo que penaliza su heterodoxia *formal*? ¿Es el modo dominante en el que se aplica la NEI en las regresiones comparativas consistente con una

interpretación adecuada de su marco teórico? En el caso de que no, ¿ofrece el marco teórico más evolucionado de la NEI el *potencial* explicativo para avanzar en la disolución de la PIC? ¿Cuáles son las carencias y sesgos en la praxis institucionalista dominante que contribuyen a crearla?

Esta tesis se propone demostrar que para avanzar en la respuesta a estas preguntas, como condición previa a hacerlo también en la resolución de la PIC, y contribuir a sacar a la vanguardia de la TED —y por tanto a la NEI— del atolladero del relativismo, hay que enfrentarse a un mismo reto: abordar el problema del arraigamiento (*embeddedness*) y hacerlo operativo. Es decir, *modelizar adecuadamente, aunque sólo sea de forma aproximada, el marco institucional para que de su análisis se puedan extraer al menos aquellas relaciones más salientes y relevantes que nos permiten entender cómo la más amplia matriz institucional —política, social y cultural— condiciona el sistema de DP y a la postre el desarrollo económico*.

Una vez realizado el esfuerzo de modelización, y anticipando de forma sumaria los resultados a los que llega esta tesis, veremos que es posible determinar que la raíz principal de la heterodoxia china en materia de DP deriva de una institución central idiosincrática y profundamente arraigada: *un modo de gobernanza arraigado en una cultura política sínica que, a diferencia del que prevalece en los regímenes liberales occidentales (que sirven de referencia institucional), se rige por un compromiso creíble (por parte del gobierno) que sólo puede serlo en un sentido motivacional y no imperativo, siguiendo la terminología empleada por Shepsle (1991)*.

Esto en esencia significa que a diferencia de las leyes y del sistema de contrapesos formales que constriñen *imperativamente* la acción del gobierno en un Estado de derecho occidental, el compromiso de que el gobierno chino no expropiará de forma arbitraria, y más en general de que no inhibirá el crecimiento económico —y por tanto el bienestar común— con su comportamiento predatorio, es eminentemente informal: *es creíble por la percepción que sostienen los agentes chinos sobre la vigencia de un marco ético compartido* —e interiorizado por gobernantes y gobernados— *que impulsa al gobierno a actuar de forma benévola*. Es decir, que a pesar de disponer de la capacidad *material* para actuar de otra forma, un sistema de incentivos compatibles con los intereses del gobierno hace que éste tenga la *motivación creíble* de hacerlo en beneficio del

pueblo⁷⁷. En definitiva, que las percepciones de los agentes (que realmente importan a efectos institucionales) están íntimamente arraigadas en lo que el insigne politólogo y sinólogo Lucien Pye definiría como “el patrón distintivo y duradero de relaciones entre el Estado y la sociedad” que ha producido históricamente la civilización china (1990, p. 58).

Este modo de gobernanza *sui generis* de lo que más adelante denominaremos como “juego político” es de hecho una institución primaria que, plasmada en un contrato social tácito, impregna con su *heterodoxia* a otras instituciones que inciden de modo más directo sobre la configuración del sistema de DP⁷⁸: e.g., el sistema político, legal, administrativo⁷⁹. Esta heterodoxia, que se irá desgranando en detalle en el resto de capítulos, encuentra múltiples manifestaciones: e.g., la preponderancia del *gobierno por el hombre* frente al *imperio de la Ley (rule of law)*; la ausencia de una división clara entre Estado y sociedad civil, así como el escaso desarrollo y autonomía de ésta; el amplio rol acordado al Estado y que resulta en lo que desde una perspectiva liberal sería una clara extralimitación de sus funciones (e.g., tendencia a la regulación y gestión de la sociedad civil así como a la adopción de un enfoque paternalista y moralizante); la imposición de límites sobre libertades individuales (e.g., políticas, de expresión) en aras de la estabilidad colectiva; la prevalencia de un concepto *sustantivista* de justicia y un sistema jurídico instrumentalizado por el gobierno y dirigido hacia una visión normativa y compartida de sociedad ideal (*good society*), etc.

Una vez identificada la gobernanza política (o contrato social) como la institución raíz —o *meta-institución*— más relevante al propósito de esta investigación, e identificando los múltiples canales mediante los que incide sobre el sistema de DP, es posible desentrañar el núcleo de la PIC: la emergencia de instituciones que, aunque formalmente heterodoxas y por lo tanto penalizadas por los principales índices de calidad internacional, han generado resultados ortodoxos: e.g., sistemas

⁷⁷ Weingast pone de manifiesto esta situación al referirse al “dilema político fundamental de un sistema económico”: el que el mismo gobierno que es capaz de proteger los DP también dispone de la capacidad material para actuar de forma confiscatoria (1995, p. 1). Los dos tipos de compromiso creíble que identifica Shepsle (1991) serían por lo tanto las dos formas idealizadas para resolver ese dilema.

⁷⁸ Naturalmente, algo sólo puede ser heterodoxo en sentido comparativo. Así, aunque el modo de gobernanza político-social chino es marcadamente diferente del referente *internacional* del Estado de derecho liberal, una vasta literatura defiende la existencia de un modelo característico de Asia Oriental, del que China formaría parte. En esencia cubre los países históricamente más influenciados por la cultura china y, en particular, por la ética confuciana. Sobre esta cuestión, véase “Law, Capitalism and Power in Asia: the Rule of Law and Legal Institutions” (Jayasuriya, 1999).

⁷⁹ Instituciones, entendidas siempre en el sentido *northiano* de reglas de juego que vertebran la interacción humana en un determinado dominio o ámbito de interacción social. En cuanto al riesgo de un uso relativamente laxo y arbitrario de *separaciones* o *lindes* entre instituciones, valga decir que quedará atenuado tras las formulaciones conceptuales que se introducen en el Cap. 4, inspiradas en el enfoque basado en la teoría de juegos que propone Masahiko Aoki (2001).

*de incentivos favorecedores del crecimiento económico, incluyendo un sistema de DP suficientemente robusto, durante el período reformista que contempla esta tesis*⁸⁰.

En consecuencia, tanto la *forma* como el *funcionamiento* del sistema de DP chino sólo pueden entenderse en relación a un modo particular de gobernanza política cuyos rasgos *sustantivos* principales no pueden alterarse por estar arraigados dentro de una cultura política idiosincrática que es resultado de una evolución secular, o incluso milenaria. Y, para explorar ese vínculo, la modelización del Espacio Institucional y la caracterización del contrato social no tienen por qué ser muy detalladas, sino que pueden limitarse a una aproximación de sus características más *salientes* y, dentro de ellas, más *relevantes* al objeto de análisis. En el presente caso, el mero hecho de plantear en base a la abundante evidencia empírica disponible que el compromiso de respetar el contrato social en China sólo puede ser creíble en sentido *motivacional* —y no *imperativo*— tiene profundas implicaciones para cualquier análisis institucional que tenga en el punto de mira los DP. Sólo entendiendo estas implicaciones podemos llegar a demostrar desde los planteamientos de la NEI, y posteriormente verificar empíricamente, que la heterodoxia formal china no sólo es compatible con los resultados institucionales ortodoxos que produce, sino además razón fundamental de ello.

Todo esto es sumamente relevante para la NEI, no sólo porque demuestra que desde una adecuada interpretación y operativización de sus postulados es posible avanzar en la resolución de la PIC, sino porque apunta además hacia una vía metodológica prometedora que permite *grosso modo* desacoplar dos dominios institucionales que requieren distintas aproximaciones analíticas:

- 1) Un dominio *positivo* que asume la racionalidad intencional de los agentes y es modelizable en base a la teoría de juegos. Este dominio —del que se ocupa la Economía neoclásica y la NEI más superficial— establece los *resultados* institucionales que con carácter universal son necesarios para el crecimiento económico: e.g., la percepción de seguridad en las inversiones.

⁸⁰ La dimensión *temporal* plantea una serie de complejas cuestiones que se abordan en otros capítulos y que ahora sólo resumimos. Primero, reconocer que distintos sistemas de incentivos pueden ser necesarios para diferentes fases de desarrollo de un país, por lo que *a priori* nada garantiza que el sistema actual de DP que ha llevado a China al rango de país de ingresos medios siga siendo válido para hacer la transición hacia una economía sofisticada basada en el conocimiento. Segundo, demostrar que el sustrato institucional que resulta de un proceso evolutivo dilatado es efectivamente tenaz y sólo cambia a largo plazo. Esto es clave para no dejarse confundir por cambios en las reglas formales que en ausencia de cambios en las normas informales más arraigadas no tienen más que un efecto cosmético. Tercero, explorar el concepto de *plasticidad* institucional para comprender por qué un mismo sustrato institucional —e.g. cultura política— puede según las circunstancias históricas declinarse en sistemas de incentivos que inhiben el potencial de crecimiento de un país (e.g. China durante parte del maoísmo) o que lo favorecen.

2) Un dominio normativo de las *formas* institucionales —culturalmente condicionadas y por tanto nunca universales— que dados un contexto y los modelos mentales subjetivos de los agentes, producen determinados *resultados* institucionales. Su modelización y análisis es un ejercicio complejo y siempre aproximado, alejado del campo habitual de la Economía, que exige un enfoque interdisciplinar y la desactivación de los sesgos ideológicos del investigador⁸¹.

Lo que antecede nos ayuda a enmarcar otra de las conclusiones de la presente investigación: la incapacidad mostrada hasta la fecha por la praxis dominante en la NEI para explicar la PIC proviene de sus dificultades para despojarse de un sesgo universalista, y por tanto eurocéntrico. Esto resulta en una inadecuada interpretación de sus planteamientos teóricos y en un enfoque empírico inapropiado. La solución a lo primero exige desarrollar el concepto de arraigamiento y hacerlo operativo. Lo segundo, pasar de una medición de la calidad institucional centrada en una visión *internacional* y supuestamente objetiva de lo que es una buena institución a un enfoque, que la antropología cultural denomina *emic*⁸², que *humaniza* al individuo y en el que prevalece su propio universo simbólico y por lo tanto sus percepciones subjetivas.

Finalmente, es evidente que adentrarnos en una modelización *amplia y profunda* de las instituciones chinas, aunque sólo sea de forma aproximada, es un ejercicio poco habitual⁸³. A la luz de los objetivos que persigue la TED, existen no obstante cuatro poderosas razones para intentarlo.

En primer lugar una consideración de sentido común: si rehusamos tal intento, no podremos esperar nada nuevo. En otras palabras, nos mantendremos atrapados entre la *Escila* del simplismo inoperante de los viejos dogmas neoclásicos y el *Caribdis* del relativismo de la corriente radical, que aun siendo mucho más inocua, no tiene demasiado que aportar en ausencia de un marco teórico operativizable y que permita extrapolar sus resultados.

⁸¹ Schumpeter (1949) ya apuntaba en su artículo “Ciencia e Ideología” que si bien la Ciencia Económica no nos exige abandonar nuestra valoración subjetiva sobre lo que es justo o adecuado, sí es importante andar precavidos para que los sesgos ideológicos del analista no interfieran en la robustez científica de sus modelos. Los mitos ya superados de la *senda universal* hacia la modernización o el enfoque institucional *referentista* ofrecen la evidencia clara de este riesgo.

⁸² Esta distinción entre los enfoques epistemológicos *emic* y *etic* —en donde prevalecen respectivamente la perspectiva “objetiva” del observador o la subjetiva del observado— fue introducida por el conocido antropólogo Marvin Harris. Véase al respecto Harris (1976). Sus implicaciones para la praxis de la NEI se abordan en el Cap. 6.

⁸³ Se trata de una modelización institucional *amplia* en el sentido de que no se focaliza en una determinada institución, sino que toma como referencia para su análisis el conjunto de la estructura institucional. Y es *profunda* en el sentido de que pretende integrar en el marco analítico con el máximo rigor posible los aspectos institucionales profundos y sumamente arraigados que forman parte del sustrato cultural.

En segundo lugar, no se nos escapa que introducir en el marco analítico factores extra-económicos, de índole social y sobre todo cultural, es una propuesta arriesgada que nos sitúa en un terreno tradicionalmente inhóspito, y por tanto sospechoso, tanto para las soluciones simplistas que ofrece el fundamentalismo de mercado como para las excesivas pretensiones de cientificidad que impregnan a la corriente dominante de la TED y a la Economía en su conjunto. Sin embargo, y sin negar la necesidad de ejercer una extrema cautela, la perspectiva *northiana* de la NEI nos dota de un marco teórico que aunque todavía en construcción ya posee sólidos cimientos que han de permitir minimizar el riesgo de que las variables culturales entren en el análisis, parafraseando al sinólogo alemán Herrmann-Pillath (2005), como un *deus ex machina* que lo explica todo, y a la postre nada⁸⁴. Aun así, para alcanzar el grado de rigor exigible al tratar con el complejo mundo de las ideas, y dada la profusión de términos definidos y empleados de forma ambigua e inconsistente que pueblan el universo conceptual del institucionalismo (Kingston y Caballero, 2009), se requieren algunos aditamentos y desarrollos teóricos-metodológicos, ya anticipados en la Introducción, que enriquezcan el corpus *northiano* y faciliten su uso en la investigación aplicada. Por ejemplo, el concepto de instituciones que desde la perspectiva de la teoría de juegos introduce Masahiko Aoki⁸⁵ —instituciones como *estados de equilibrio* de un determinado juego y no simplemente como *reglas del juego*— tendrá un valioso efecto clarificador. Por otra parte, uno de los principales retos de esta investigación es ofrecer una *topología del Espacio Institucional* que ayude a clarificar y ordenar de forma coherente sus distintos elementos como condición previa para relacionarlos causalmente.

En tercer lugar, existe un motivo clave que frecuentemente pasa desapercibido y que el economista indio Kaushik Basu (2001) resume de modo claro y brillante: si no “arraigamos” nuestros modelos económicos conscientemente, lo estaremos haciendo de todos modos sin saberlo. En efecto, las teorías dominantes del desarrollo —viejas y nuevas— están implícitamente arraigadas en una versión liberal e idealizada de la matriz institucional *occidental* y por tanto son *eurocéntricas* en su esencia⁸⁶. Esto es así porque tales teorías están impregnadas de un conjunto de valores subjetivos que reflejan una visión del mundo surgida de un proceso histórico idiosincrático

⁸⁴ El profesor de sociología de la Universidad de Princeton, Paul Dimaggio, en su trabajo ampliamente citado “Culture and Cognition” pone el dedo en la yaga cuando señala que a pesar de que las teorías culturales han ganado mucho en sofisticación, su problema sigue siendo la dificultad para hacerlas plenamente operativas (1996, p. 263).

⁸⁵ Como afirma Douglass North en la contraportada del libro “Toward a comparative institutional analysis” (Aoki, 2001), la contribución de Aoki supone un importante paso en el desarrollo de un marco teórico sistemático que integre los planteamientos de la NEI como condición necesaria para realizar su potencial.

⁸⁶ Existe una amplia literatura que denuncia este fenómeno. Véase sobre la cuestión el ampliamente citado libro de Ozay Mehmet “Westernizing the Third World: The Eurocentricity of economic development theories” (Mehmet, 2002).

y que con frecuencia queda enmascarada bajo una especie de *fundamentalismo científico*: la utópica pretensión racionalista de que existe una economía libre de valores (Mehmet, 2002). Por ello, y contrariamente a lo que pudiera parecer, no logran evitar los elementos culturalmente condicionados; ocurre más bien que éstos se *cuelan* inconscientemente —o por negligencia— como supuestos teóricos objetivos. Así, al no hacerlos explícitos ni analizarlos, estas teorías sólo evitan *tratar* con su complejidad, incorporando sin saberlo el resultado implícito del mismo ejercicio de arraigamiento que en esta tesis nos proponemos hacer explícito, y acometer sólo de forma aproximada y con extrema cautela.

Uno de los objetivos de esta investigación es por tanto contribuir a *problematizar* en un sentido *foucaultiano* tal pretensión racionalista⁸⁷. Y, precisamente, una de las ventajas de operativizar el arraigamiento es la posibilidad de desacoplar los dominios *positivo* y *normativo*: lo que puede establecerse como *objetivo* en relación a una función institucional el dominio positivo del sustrato *normativo* en el que se asienta. En este sentido, el ejercicio que plantea esta tesis nos lleva a hacer explícitos los supuestos normativos que subyacen a la *mentalidad* liberal dominante y que se ocultan en las capas más profundas de una matriz institucional occidental que, en nuestro eurocentrismo, hemos dejado de percibir como normativa⁸⁸; es decir, que de alguna forma hemos *positivado*. Una vez lograda esta disociación es posible substituir el sustrato normativo occidental por su equivalente chino para analizar sus implicaciones en el dominio *positivo* de la NEI.

Un último e importante motivo es que cualquier ciencia que se ocupe del comportamiento humano debe asumir con naturalidad la complejidad inherente a ello. La obsesión de la Ciencia Económica por la modelización matemática —asociada a una especie de “envidia de la Física” que impulsa el “rodeo *walrasiano*” que aleja a las instituciones del discurso central de la Economía

⁸⁷ Para Michel Foucault *problematizar* tiene menos que ver con descubrir lo que permanece oculto que con hacer visible aquello que por estar tan próximo a nosotros —por ser tan *constitutivamente* nuestro— hemos dejado de percibir.

⁸⁸ Como nos recuerda el distinguido economista heterodoxo de la Universidad de Cambridge Ha-Joon Chang (2010), las instituciones estandarizadas globales —i.e. los referentes institucionales— inspiradas en los países anglosajones que se pretenden imponer a los países en vías de desarrollo tienen como punto común la idea de maximizar (1) la libertad de mercado y (2) la protección de los DP *privados*. Sin embargo, esto no es neutro: “favorece a los ricos sobre los pobres, al capital sobre el trabajo y al capital financiero sobre el capital industrial” (p. 3), y por lo tanto posee en sí una importante carga normativa que pasa desapercibida cuando se ve como una necesidad *objetiva*.

durante la mayor parte del siglo XX⁸⁹— lleva a una situación paradójica y que afecta singularmente a la subdisciplina de la ED⁹⁰: la tendencia a rehuir la complejidad del comportamiento humano (y del mundo de las ideas), y a la vez a hacer un uso liberal de los modelos econométricos que frecuentemente exceden su ámbito de validez⁹¹. Y, sin embargo, reconociendo con Lo y Mueller (2010) que el problema muchas veces no está en los modelos, sino en el uso que hacemos de ellos, parece a todas luces más razonable el enfoque contrario: mirar de frente a la complejidad y a la vez ser especialmente cuidadoso para evitar extralimitarnos. Dicho de una manera llana: mejor valiente y humilde que temeroso y arrogante.

No hay desdoro en la humildad, y menos aún cuando nos anima a ser lo más riguroso posible para prevenir la extralimitación de nuestras capacidades y objetivos. Por tanto, aunque esta tesis encara un tema complejo de frente, no tiene grandes pretensiones. Será un ejercicio que merecerá la pena si logramos decir algo nuevo que, aunque aproximado, sea correcto. Como sostiene Hayek en su discurso de aceptación del Premio Nóbel de economía en 1974, titulado de forma ilustrativa “la pretensión del conocimiento” (*The pretense of knowledge*), en los fenómenos “esencialmente complejos” como los económicos, “prefiero conocimiento verdadero aunque imperfecto, incluso si deja mucho indeterminado e impredecible, a la pretensión de conocimiento exacto que es probablemente falso” (Hayek, 1974).

En las ciencias humanas, como en la vida en general, cuando no sabemos cómo llegar a un determinado lugar, se aprende más de una historia de éxito que de mil fracasos. Y esto es precisamente lo que nos ofrece China. Así, y a pesar de que el pensamiento económico sobre desarrollo, como recuerda Pablo Bustelo, “ha sido y sigue siendo un mundo de controversias” en el que todavía no se ha dicho la última palabra (Bustelo, 1998, p. X), avanzar aunque sólo sea un

⁸⁹ Véase el interesante artículo de los economistas de MIT Andrew Lo y Mark Mueller (2010). Estos autores desarrollan una taxonomía de los distintos niveles de incertidumbre que definen la complejidad inherente a la que se enfrenta cualquier tipo de actividad intelectual con pretensiones explicativas. La Ciencia Económica se habría olvidado de que es una ciencia social y sufriría una especie de “envidia de la Física”, aseveran, que se manifiesta en el escaso esfuerzo que ha dedicado a modelizar el comportamiento humano en toda su complejidad. Bowles y Gintis (2000), en un trabajo ampliamente citado, afirman que tras Marshall, y bajo la influencia del legado *walrasiano*, la corriente económica dominante toma como referente la Física —la mecánica newtoniana— y opta por dejar de lado los problemas difíciles y centrales de la economía para asumir un modelo de hombre económico abstracto y simplificado cuyo comportamiento se presta a formalización matemática. Este rodeo o *detour walrasiano* en la economía convencional sólo empezará a ser cuestionado con suficiente ímpetu con el auge del nuevo institucionalismo en las dos últimas décadas del siglo XX.

⁹⁰ Más que otras ramas que se prestan mejor a la modelización: e.g., relativas a mercados consolidados y eficientes.

⁹¹ Como denuncia North (2005, p. 23-24), la tendencia de los economistas para proyectar la hipótesis de racionalidad del *Homo economicus* en una forma “no diluida” (*non-diluted*) a terrenos de mayor complejidad y caracterizados por la incertidumbre ha sido un impedimento para mejorar nuestro entendimiento de la organización humana.

pequeño paso en el esclarecimiento de la PIC ha de contribuir a dar mayor contenido sustantivo al giro institucionalista. Lo que quizás a su vez puede suponer un diminuto paso más en el camino para encontrar el hasta ahora elusivo consenso post-Consenso.

CAPÍTULO 2

LA NEI *NORTHIANA* Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Este capítulo se divide en cinco apartados. El primero introduce la Nueva Economía Institucional (NEI) como extensión de la economía neoclásica que conserva el individualismo metodológico y marca una ruptura clara con el viejo institucionalismo. El segundo se centra específicamente en la contribución de Douglass North¹ e introduce la idea seminal de la NEI contemporánea de que la protección de los DP es condición *sine qua non* para el crecimiento económico, así como el importante concepto de *embeddedness* o arraigamiento. A continuación, se repasa la evolución del pensamiento *northiano*, concibiéndolo como un esfuerzo progresivo por integrar dentro del marco analítico niveles cada más profundos de arraigamiento.

El tercer apartado pone de relieve cómo el corpus *northiano* ofrece un marco teórico (o más bien *meta-teórico*) unificado capaz de integrar un rico aporte interdisciplinar que hace posible relacionar la mecánica del crecimiento con lo realmente relevante para la Economía del Desarrollo: los determinantes *próximos* y sobre todo *profundos* (de naturaleza extra-económica) que la impulsan. El cuarto apartado, el más largo, pone en práctica el potencial integrador del enfoque *northiano* para, utilizando la *profundidad* de arraigamiento como eje vertebrador, realizar una revisión y análisis estructurado de las distintas perspectivas que se han empleado para explicar el “milagro” económico chino, o que pueden contribuir a su esclarecimiento. Se distingue entre los aportes de “arraigamiento superficial” enfocados la acción intencionada e instrumental (Nivel 3), y aquellos de corte culturalista de “arraigamiento profundo” que se ocupan del sustrato normativo (Nivel 2) y constitutivo (Nivel 1). El resultado de este ejercicio permite definir los objetivos rectores que el enfoque *northiano* debe satisfacer para un análisis de arraigamiento fecundo.

En el quinto y último apartado, un análisis más fino de la literatura relevante permite concluir que dentro del haz de derechos (*bundle of rights*) que configuran los DP, el principal requisito institucional para promover el desarrollo económico de los países subdesarrollados es el *compromiso creíble* de que el Estado no confiscará arbitrariamente la propiedad privada. Este compromiso sólo será creíble en la medida en que sea percibido como *auto-exigible* (*self-*

¹ Figura señera de la NEI, Douglass North —profesor en Washington University en Saint Louis— recibió el premio Nobel de Economía en 1993 por su contribución para explicar el cambio económico e institucional.

enforceable), lo que puede lograrse por diversas vías, y no sólo a través del referente de gobernanza político-jurídico occidental del Estado de derecho de corte liberal.

En conclusión, este capítulo presenta la teoría *northiana* y explora su potencial, reconociendo que la contribución fundamental de la NEI a la Teoría Económica del Desarrollo (TED) ha de ser el esclarecer por qué vías —política, social y culturalmente condicionadas— pueden alcanzarse los resultados institucionales objetivamente necesarios para el desarrollo económico. El Cap. 3 con el que concluye la Sección I, trata de precisar el reto conceptual y metodológico que esto supone, lo que exigirá (1) avanzar en la comprensión de la relación entre *forma* y *función* institucional, y (2) su operativización en la investigación aplicada, para lo que se propone un ejercicio práctico que denominaremos Análisis de Arraigamiento en Tres Fases (AATF).

1. La Nueva Economía Institucional: Conceptos claves y antecedentes

La economía del desarrollo se enfrenta a un curioso dilema: mientras que es mucho lo que se conoce sobre cuáles son las condiciones necesarias para alcanzar el desarrollo económico² es poco lo que se sabe sobre cómo satisfacer tales condiciones (North, 1997). La “más manida y aún así crucial pregunta” que debe plantearse la economía del desarrollo, y que la teoría neoclásica es incapaz de responder, sigue siendo por qué algunos países son muchos más pobres que otros (Acemoglu, Johnson, Robinson, 2005, p. 388). La respuesta que ofrece la NEI es en apariencia sencilla: el desarrollo económico depende de la estructura de incentivos de una sociedad que es lo que a nivel más básico determina el patrón de inversión en capital físico y humano. Y esa estructura de incentivos según el planteamiento paradigmático de North de “instituciones como reglas de juego” que moldean la interacción social queda conformada por las reglas formales (constitución, leyes, regulaciones, etc.), las normas informales (normas, convenciones, códigos de conducta) así como los mecanismos de cumplimiento de ambas (North, 1990).

La economía neoclásica que se desarrolla desde finales del siglo XIX para convertirse en corriente dominante durante gran parte del siglo XX, nunca se interesó por el desarrollo sino que se

² Si bien los determinantes directos del crecimiento económico son el aumento de la dotación de factores y la productividad, al explorar las bases del éxito desarrollista de los NPIs, el profesor Hayami (1996, diciembre) distingue entre una primera fase asociada al proceso de *catch-up* en la que predomina el patrón de acumulación de capital de tipo *marxiano* sustentado en externalidades positivas del préstamo tecnológico; y, una vez agotados estos rendimientos crecientes, una segunda fase en la que el crecimiento sostenible en países de ingresos medios pasa a depender del aumento de la Productividad Total de Factores derivada de la innovación tecnológica y la inversión en capital humano.

centró en explicar la asignación eficiente de recursos en las economías más avanzadas de su tiempo (North, 2003). Por este motivo, como afirman Alonso y Garcimartín (2011, p. 31), en el “espacio abstracto” que configura la teoría neoclásica desde sus albores (en el que los agentes económicos con racionalidad sustantiva maximizan su utilidad operando sin fricción en mercados perfectos) no hay lugar para las instituciones. Se ignoran directamente o, en caso de reconocer su existencia, se soslaya la necesidad de analizarlas al asumir su neutralidad a efectos asignativos.

El *methodenstreit* que surge a raíz de la revolución marginalista de finales del siglo XIX evidencia la agria controversia epistemológica entre los padres de la economía neoclásica que como Carl Menger aspiran a reducir la economía a un conjunto de principios universales y aquellos otros proto-institucionalistas como Gustav Schmoller que insisten en que los procesos económicos no pueden desligarse del marco social en el que operan, ni entenderse al margen de las fuerzas culturales e históricas que los moldean (Scott, 2007). Ya entrado el siglo XX, serán sobre todo los *viejos* institucionalistas americanos³, aunque también figuras señeras de la escuela austriaca como Hayek y Mises, los que toman el relevo a la corriente historicista alemana para denunciar la visión simplista neoclásica del agente económico y reclamar, en las célebres palabras de Frank Knight (1965, p. 270), una concepción de “la naturaleza humana tal y como la conocemos”. Esto exigirá según Mises (1949/1996, p. 63) el abandono de la ficción insostenible de que es posible separar los motivos “económicos” y “no económicos” que impulsan la acción humana⁴.

No es sin embargo hasta el surgimiento de la conocida como Nueva Economía Institucional (NEI) en las últimas décadas del siglo XX que se desarrolla un marco teórico suficientemente consolidado para volver a “situar a las instituciones en el discurso económico de la corriente principal”⁵ (Caballero, 2011). Esta larga travesía del desierto de medio siglo no puede atribuirse a las virtudes del enfoque neoclásico y su obsesión por la eficiencia, sino que es más bien producto de la incapacidad del *viejo institucionalismo* americano de Veblen, Mitchell, Commons y otros (que

³ Sobre los antecedentes del pensamiento institucionalista, véase Alonso y Garcimartín (2011, pp. 33-39). Véase además el Cap. 1 de Scott (2007, pp. 1-18), titulado “Early Institutionalists”, para una visión más amplia sobre los orígenes del institucionalismo en varias disciplinas: economía, ciencia política y sociología.

⁴ Según Mises, los primeros economistas neoclásicos aceptan la ficción del Homo economicus aun siendo conscientes de la importancia de los motivos no económicos. Mientras que para algunos el análisis de factores extra-económicos no incumbía a la Ciencia Económica, sino a otras ramas del conocimiento, para otros su influencia en la determinación de precios sí justificaba su análisis pero su complejidad aconsejaba dejar tal misión a las generaciones venideras (ibid)

⁵ La concesión del premio Nobel de Economía a varios autores señeros de la NEI (Ronald Coase en 1991; Douglass North en 1993; Oliver Williamson y Elinor Ostrom en 2009) supone como afirma Caballero un reconocimiento de “la relevancia argumental y la capacidad analítica de la NEI” y de la “consolidación y pujanza del enfoque” (ibid). Sobre la creciente influencia de la NEI en el panorama de la teoría económica, véase Ménard y Shirley (2011).

gozaría de una notable influencia en círculos académicos durante el primer tercio del siglo XX) para ofrecer una alternativa analítica fructífera para integrar el estudio de las instituciones en la ciencia económica. Su enfoque holista y alejado de cualquier formalismo supondrá una enmienda a la totalidad a los postulados del neoclasicismo dominante⁶. Y, aunque tendrán el mérito de situar como preocupación central a las instituciones (concebidas como “hábitos de pensamiento compartidos”), sirviendo implícitamente para subrayar el simplismo y el alejamiento del mundo real de los supuestos neoclásicos, su incapacidad para someterlas a un análisis riguroso tendrá a la postre un efecto contraproducente. Los *nuevos* institucionalistas verán el *viejo institucionalismo* como un ejercicio primordialmente descriptivo —y no analítico— de las instituciones por lo que renunciarán a asumir su legado como base sobre la que asentar los desarrollos teóricos futuros⁷.

Lo que precede permite contextualizar las razones que impulsarán a North a desarrollar el armazón conceptual de la NEI mediante la flexibilización de algunos supuestos del núcleo duro de la economía neoclásica (Caballero, 2004; 2011) en aras a integrar el concepto seminal de *costes de transacción*⁸ desarrollado por Coase (1927, 1960). *El argumento central de la NEI puede resumirse así: en un mundo real con fricción* —y en el que las transacciones (de DP) son costosas— *el marco institucional* (entendido como las reglas del juego que vertebran la interacción social) *deviene el principal factor explicativo del desarrollo sostenible de las naciones ya que determina “las posibilidades de intercambio y el nivel de eficiencia” global de una economía*⁹ (North, 1990). Esto significa que los mercados, más o menos perfectos, son creaciones institucionales y por tanto que los supuestos idealizados de la economía neoclásica sólo ofrecen una aproximación razonable de la realidad bajo determinadas condiciones institucionales que sólo, y si acaso, se obtienen en los países más desarrollados.

⁶ Véase Toboso (1997) para una presentación y evaluación comparada detallada del viejo y nuevo institucionalismo.

⁷ Para Ronald Coase, el “padrino” de la NEI, los viejos institucionalistas americanos mostraron una hostilidad hacia la teoría económica estándar que no condujo a nada. En ausencia de una teoría, “no tenían nada que pasar más que un montón de material descriptivo a la espera de una teoría o de una hoguera” (Citado en Toboso, 1997, p. 1).

⁸ Como señala Caballero (2011), el concepto de costes de transacción propuesto inicialmente por Coase en 1937 (Teoría de la Firma) dará pie a dos grandes ramas del institucionalismo: un enfoque *microanalítico* de las organizaciones cuyo mayor exponente será Oliver Williamson y un enfoque *macroanalítico* centrado en el cambio institucional y las relaciones entre instituciones y desempeño económico que lidera Douglass North.

⁹ La creciente especialización y necesidad de integración del conocimiento disperso en las complejas economías modernas hace necesario distinguir dos componentes dentro de los costes de producción: los costes de transformación y los costes de transacción. Un estudio de Wallis y North de 1986 (citado en North, 1990, p. 28) muestra que los costes de transacción son cada vez más elevados en términos comparativos en las sociedades desarrolladas: e.g., en los EE.UU. tales costes (asociados a actividades indirectas como la banca, seguros, distribución, venta minorista, etc.) alcanzaban en 1970 el 45% del PNB del país, comparado con un 25% estimado un siglo antes.

Bajo la perspectiva de la NEI no sólo las instituciones importan —punto en común con el viejo institucionalismo—, sino que además son susceptibles de ser analizadas (Williamson, 2000). Esto es posible porque el marco analítico de la NEI conserva los supuestos básicos de escasez y competencia de la teoría neoclásica, así como los instrumentos analíticos de la teoría microeconómica (North, 1994). Como resume Coase (1999), el programa de la NEI no pretende sustituir la teoría de precios, sino integrarla dentro de un marco institucional más fructífero.

Por otra parte, aunque la NEI adopta inicialmente un individualismo metodológico estricto (reduccionista y formalista) apegado a unos supuestos de elección racional simplistas, la profunda evolución del pensamiento *northiano* irá decantándose en la dirección de modelos de comportamiento más ricos y alejados de los supuestos de racionalidad instrumental considerados por la economía neoclásica tradicional. Esa evolución, que como se verá en el siguiente epígrafe va a permitirnos presentar de forma ordenada y consistente el aporte de Douglass North a la NEI, desembocará en lo que Toboso (2011) denomina un enfoque de “individualismo institucional” que es la seña de identidad del enfoque analítico *northiano* actual¹⁰. North, sin abandonar los ya referidos supuestos neoclásicos, pero consciente de que es imposible explicar cómo funciona el mundo en clave estrictamente económica (North, 2004), irá integrando dentro del análisis institucional no sólo factores económicos, sino también políticos, sociales, culturales y cognitivos. Un proceso que llevará a un enfoque crecientemente interdisciplinar.

2. La evolución del pensamiento *northiano*: hacia un arraigamiento profundo

Siendo la economía la ciencia de la elección, el *leit motiv* que impulsa la evolución del pensamiento *northiano* es el progresivo refinamiento de una teoría sobre cómo los seres humanos *realmente* toman decisiones. Según North (2005), la corriente económica principal se ha olvidado tradicionalmente de “explorar el contexto dentro del cual tiene lugar la elección”, o lo que es lo mismo, del hecho de que elegimos entre alternativas que en sí mismas son “construcciones de la mente humana” (p. 11). Construcciones, prosigue este autor, de una mente culturalmente condicionada que no distingue entre las separaciones artificiales que los científicos han establecido

¹⁰ Una vía media entre dos excesos: del reduccionismo del individualismo metodológico y de la sobre-generalización del holismo metodológico que ahoga la intencionalidad individual al basarse, como señala Toboso, en la presunción explícita o implícita de que “las acciones individuales sólo pueden ser explicadas adecuadamente si los agentes involucrados son considerados como elementos o componentes de otras entidades sociales y sistemas” (ibid, p. 91).

para delimitar las distintas disciplinas de las ciencias sociales: economía, ciencia políticas, sociología, antropología, etc. Por tanto, para entender los procesos de cambio económico, estos aportes disciplinares deben integrarse dentro del marco analítico institucional¹¹. En definitiva, no existe un hecho económico *puro* que pueda ser plenamente *desarraigado* del marco institucional en el que operan los agentes, y que condiciona tanto el sistema de incentivos como los modelos mentales que estos emplean para interpretar el mundo físico y humano que le rodea.

Esta idea de que la actividad económica, y por tanto el proceso decisional que la genera, está “incrustada” dentro la organización general de la sociedad, de forma que no tiene sentido analizar aquélla al margen de ésta, quedará reflejada en el concepto de *embeddedness* —en este trabajo traducido como “arraigamiento”— que introduce Karl Polanyi¹² en su Opus magnum “La Gran Transformación” (1944/2001). La noción de arraigamiento, como afirma Dale (2011, p. 324), se ha convertido en estos últimos años en un concepto central de la nueva sociología económica para “explicar los factores sociales y psicosociales del comportamiento humano que han sido marginalizados en el análisis económico ortodoxo” y que hoy pueden clasificarse y estudiarse según su naturaleza específica¹³. Desde la publicación de un influyente artículo de Oliver Williamson¹⁴ en el año 2000, éste es un término que se emplea con creciente frecuencia dentro de la NEI para designar la idea genérica de que en última instancia “las elecciones de los individuos están condicionadas por el contexto institucional” (p. 325).

Atendiendo a lo que denominaremos como *profundidad* del arraigamiento institucional (de la decisión *económica*), la evolución del marco analítico *northiano* —desde la década de los setenta a la primera del siglo XXI— puede dividirse *grosso modo* en cuatro etapas. Cada una de éstas supone un paso adelante en cuanto a (1) la articulación de un modelo más realista y sofisticado sobre el comportamiento humano y a (2) la integración de un aporte interdisciplinar más amplio y fecundo.

¹¹ Esta idea no es sólo de North. E.g., Dixit (2009) propone abordar el cambio institucional combinado perspectivas tan diversas como la economía, ciencia política, sociología, psicología, antropología, historia, derecho y biología evolutiva.

¹² Aunque suele considerarse a Polanyi como el pionero de una línea de análisis sociológico (que posteriormente desarrollan sociólogos como Parsons, Smelser y Granovetter) que contempla a la economía como un subsistema arraigado dentro de un sistema social, Polanyi se inspira en la tesis marxiana de que el comportamiento económico no puede estudiarse de forma aislada del conjunto de las relaciones sociales (Dale, 2011, p. 307/8).

¹³ Véase Dequech (2003, p. 462) en relación a los varios tipos de “arraigamiento” (cognitivo, cultural, estructural y político) desarrollados por Zukin y DiMaggio.

¹⁴ Véase “The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead” (Williamson, 2000) con más de 3000 citaciones a fecha de Octubre, 2013. En este artículo Williamson se refiere en particular a una “capa” profunda de arraigamiento compuesta por las normas, costumbres y tradiciones informales profundamente imbricadas en la cultura de una sociedad y que cambian muy lentamente, por lo que no suele considerarse en la mayoría de análisis de la NEI.

Estos dos factores llevan a la NEI *northiana* a un distanciamiento cada vez mayor con respecto a los planteamientos de la corriente principal de la economía. A continuación abordamos cada etapa incidiendo en una serie de cuestiones: su marco temporal aproximado, las principales obras de referencia, su contribución al marco teórico, el grado de arraigamiento que contempla y las carencias conceptuales y retos pendientes de resolución.

North I - Perspectiva eficientista de adaptación a restricciones extra-institucionales

Durante la década de 1970, North es el coautor de “Institutional Change and American Economic Growth” (David y North, 1971) y “The Rise of the Western World” (North y Thomas, 1973). En base a análisis históricos, North introduce una idea primordial que permanecerá inalterada en la evolución de su pensamiento: el principal determinante del desarrollo económico es el marco institucional y en particular el sistema de DP, ya que determina la estructura de incentivos que permite reducir los costes de transacción de la economía y “canalizar el esfuerzo económico individual hacia actividades que acercan la tasa de retorno privado a la tasa de retorno social” (North y Thomas, 1973, p. I). Esta idea fuerza, aparentemente simple, se mostrará decisiva “aguas abajo” para apuntalar el giro institucional en la Economía del Desarrollo¹⁵.

El propio North reconocerá, sin embargo, que esta etapa queda lastrada por la adopción de una perspectiva *eficientista* de las instituciones que, anclada en supuestos neoclásicos, excluye paradójicamente a los factores institucionales como claves explicativas del proceso de cambio institucional (Toboso, 2011, p. 94). Es decir, se trata de un análisis económico desarraigado y *ainstitucional* que supone que son cambios en parámetros extra-institucionales (e.g., demográficos, en la dotación de factores, tecnológicos, etc.) los que alteran los *precios relativos* y generan incentivos estructurales que terminan provocando —de forma eficiente y automática— la innovación institucional¹⁶. Una tesis que deja sin explicar por qué persiste el subdesarrollo a largo

¹⁵ Ya que revierte la dirección causal de la corriente económica principal: la suposición implícita de que son las buenas políticas las que llevan al crecimiento económico que de forma natural conduce hacia un marco institucional avanzado.

¹⁶ E.g., en North y Thomas (1973), las presiones derivadas de los importantes cambios demográficos que se produjeron en Europa entre el 900 y 1700 d.C. (alterando el ratio entre la población y la superficie agrícola disponible), indujeron innovaciones institucionales (e.g., mejoras en la protección de los DPs en Inglaterra y Holanda) que permitieron mejorar la productividad de la tierra y la eficiencia de los mercados. La tesis subyacente es relativamente simplista: las innovaciones se producen automáticamente cuando en términos agregados su beneficio supera el coste de realizarla.

plazo. O, lo que es análogo, por qué ante unos mismos condicionantes extra-institucionales se observan respuestas institucionales diferentes y con diversos grados de eficiencia¹⁷.

North II: El arraigamiento político como clave explicativa del desempeño económico

En 1981 North publica “Structure and Change in Economic History” (North, 1981). Esta obra marca el abandono de la perspectiva *eficientista* de las instituciones y el inicio de una década en la que North centra su agenda de investigación en las instituciones políticas: en los incentivos de aquellos con el poder para definir y cambiar las reglas del juego. En el contexto de una economía compleja y sujeta a rendimientos crecientes derivados de la especialización, el Estado y la política se convierten en claves del éxito económico ya que de la estructura institucional que promuevan dependerán los costes de transacción y la eficiencia global de la economía (North, 1989). Esto, incluso bajo un enfoque analítico todavía impregnado de la teoría neoclásica y la elección racional¹⁸, permite explicar por qué una élite gobernante oportunista puede generar un sistema de DP ineficiente que inhibe el crecimiento económico.

Durante esta segunda etapa el análisis económico *northiano* introduce el arraigamiento político. Aunque supone un avance significativo, su teoría del Estado —basada en presupuestos de comportamiento y racionalidad neoclásicos¹⁹ (North, 1994b)— será incapaz de ofrecer una explicación convincente de por qué siendo teóricamente posible emular a los gobiernos de los Estados más exitosos, las instituciones económicas ineficientes pueden (y suelen) perdurar y no ser depuradas por presiones competitivas. La pregunta central de la economía del desarrollo —¿por qué se producen desempeños económicos dispares a largo plazo?— sigue sin respuesta.

North III: Modelos mentales, normas informales y arraigamiento socio-cultural

“Institutions, Institutional Change and Economic Performance” (North, 1990) marca un antes y un después en el corpus teórico *northiano* y se erige en una obra seminal que constituye la principal

¹⁷ E.g., Francia durante ese mismo período, y ante similares presiones demográficas, adopta una trayectoria institucional diferente a Inglaterra/Holanda y entra en declive. En su análisis histórico, North y Thomas (1973) ofrecen razones *ad hoc* para explicar esta divergencia (e.g., diferente situación política) pero no una teoría institucional.

¹⁸ Aunque North introduce ya la ideología como promotor o inhibidor del cambio institucional (que define el rango de opciones que son “contemplables” en una decisión), y anticipa su interés futuro en los modelos mentales (Ménard y Shirley, 2011, p. 14), esta línea de análisis no madura hasta entrada la siguiente etapa.

¹⁹ De este modo, la idea de un soberano oportunista y maximizador de riquezas conduciría de forma natural hacia dos modelos opuestos de Estado: (1) un Estado depredador que inhibe el potencial de crecimiento, o (2) un Estado contractual (basado en un contrato social) que respeta los DP y favorece el crecimiento económico (Caballero, 2011).

contribución de Douglass North a la NEI (Caballero, 2011, p. 24). Esta obra esboza una teoría de las instituciones y del cambio institucional que aunque se asienta en el trabajo previo “indaga en mucha mayor profundidad sobre la naturaleza de las instituciones políticas y económicas y cómo cambian” (North, 1990, p. vii). North se aleja definitivamente de los supuestos de conducta neoclásicos para adoptar un enfoque profundamente institucionalista que integra consideraciones socio-culturales (normas informales y modelos mentales) que siendo esenciales para dilucidar cómo los seres humanos toman (positivamente) sus decisiones se han visto en gran medida marginadas de la corriente principal de la economía. En base a estos avances North desarrolla una teoría del cambio institucional que dominará su agenda de investigación durante la década de 1990.

Contribuciones teóricas centrales: normas informales, modelos mentales y cultura

Dentro de la concepción de instituciones como reglas del juego que sirven de “guía para la interacción humana” y que al reducir la incertidumbre proveen “una estructura para la vida cotidiana” (North, 1990, p. 3), North destaca la importancia de los aspectos informales. Es decir, la componente tácita y no codificada de las instituciones reflejada en normas informales y en los mecanismos de cumplimiento que dictan el grado de *exigibilidad* de las restricciones institucionales²⁰ (formales e informales). Sin estos dos factores es imposible determinar el sistema de incentivos *real*, es decir, las reglas del juego desde un prisma *sustantivo* y no meramente *formal*.

Para North, en un mundo caracterizado por la incertidumbre, la información incompleta y las limitaciones en la capacidad cognitiva de los individuos, la ciencia económica sólo puede avanzar superando los supuestos conductuales idealizados del *homo economicus*. Esto exige reconocer (1) la complejidad de las motivaciones humanas, que responden con frecuencia a exigencias éticas auto-impuestas y no a un simple cálculo de maximización de la utilidad individual, y (2) que los individuos descifran el mundo que les rodea y deciden en base a modelos mentales pre-existentes más o menos alejados de la realidad (North, 1990, p. 20). Las instituciones, por tanto, reducen el rango de opciones (institucionalmente) viables y simplifican el proceso decisonal de lo que podría denominarse como “individuo institucional *northiano*”²¹ que, sujeto a modelos subjetivamente

²⁰ En línea con Alonso y Garcimartín (2011, p. 50), empleamos el término *exigibilidad* para traducir *enforcement*.

²¹ En definitiva, como afirma North (1997, p. 15), mucho de lo que se interpreta en las ciencias sociales como un comportamiento racional no es más que un comportamiento constreñido por restricciones institucionales.

deducidos y culturalmente condicionados, y con racionalidad limitada opera en el modo *intencionalmente racional* (*intendedly rational*) que propone Herbert Simon (1955, p. 114).

En conclusión, esta fase del pensamiento *northiano* sitúa a la cultura, al menos de forma tácita, como el engrudo de las principales innovaciones teóricas que introduce, ya que tanto las normas informales como las motivaciones y los modelos subjetivos de los agentes son construcciones culturalmente condicionadas. De modo análogo, la ideología —término que en la concepción *northiana* designa de forma amplia a las teorías y modelos subjetivos sobre cómo funciona el mundo²²— queda necesariamente impregnada por una visión normativa aún más profunda sobre cómo debería funcionar el mundo (North, 1990, p. 23). El resultado es que, en tanto “transferencia intergeneracional de percepciones unificadoras”, el sustrato cultural desempeña una importante función institucional al reducir la divergencia entre los modelos mentales (positivos y normativos) dentro de una sociedad. En consecuencia, facilita la colaboración (reduciendo costes de transacción) entre individuos que por su experiencia y circunstancias vitales específicas desarrollan percepciones diferenciadas del mundo (North, 1997, p. 12).

El núcleo de una teoría sobre el cambio institucional

North construye su modelo de cambio institucional diferenciando entre las “reglas del juego” y los “jugadores”. Es decir, entre el marco institucional y las organizaciones que operan dentro de él (como colectividad articulada en pos de un objetivo compartido). Según North (1995b, 1997), la interacción continuada entre instituciones (que proveen la estructura de incentivos que define los tipos de habilidades y conocimientos *percibidos* como más rentables por las organizaciones) y organizaciones (cuyas percepciones dependen de los modelos mentales subjetivos) es lo que impulsa el cambio institucional. Esto es así porque dado un entorno de escasez y competencia, las organizaciones invierten en nuevas habilidades y conocimientos para sobrevivir. Las competencias adquiridas a su vez moldean las percepciones sobre las oportunidades existentes²³ y en consecuencia las elecciones que alteran de forma incremental las instituciones²⁴.

²² Al margen de que sean individuales (y tácitos) o colectivos y articulados: e.g., las religiones o el comunismo (ibid).

²³ Conviene señalar que la percepción de nuevas oportunidades puede ser el resultado de cambios en precios relativos exógenos (e.g., la difusión de una nueva técnica productiva) o endógenos al propio marco institucional y que resultan de la competición entre las organizaciones económicas y políticas (North, 1977, p. 7).

²⁴ Los jugadores institucionales, en función de las oportunidades que perciben, actuarán de forma intencionadamente racional para mejorar su situación “en el margen”. Además, algunos pueden convertirse en “emprendedores institucionales” en la medida en que dispongan de la capacidad para cambiar las reglas formales del juego.

Una característica clave del cambio institucional es su naturaleza eminentemente incremental. Cualquier intento de cambio institucional no opera más que en el *margen* ya que el filtro cultural proporciona un alto grado de continuidad institucional a largo plazo incluso cuando se producen cambios radicales en las reglas formales. Esto se manifiesta con especial claridad en la tenacidad de las normas informales de naturaleza evolutiva y en la dificultad para cambiarlas o eliminarlas de forma deliberada (North, 1990, p. 6).

Más allá de la continuidad cultural, la dinámica del cambio institucional está sujeta a dos fuerzas que le confieren su característica *dependencia de la trayectoria* (*path dependence*): (i) los rendimientos crecientes inherentes a toda matriz institucional generados por las economías de escala, complementariedades y externalidades positivas de red²⁵; y (ii) la existencia de mercados imperfectos y con altos costes de transacción²⁶ (alejados de los ideales de información completa y racionalidad instrumental) que dificultan la actualización eficiente de los modelos subjetivos de los agentes para aproximarlos a la realidad (North, 1990, p. 95). El resultado es que una vez iniciada una determinada trayectoria institucional ésta se autoreforza, y que los modelos subjetivos del pasado y la herencia institucional tienden a perdurar y a influir en las decisiones futuras. Esta inercia puede llevar a un efecto *lock-in* (o efecto “cerrojo”) que haga cada vez más costoso evolucionar hacia alternativas institucionales potencialmente superiores²⁷. Aún así, la dependencia de trayectoria no debe entenderse en modo alguno como determinismo (North, 1990, p. 98). Más bien, es la forma natural de reconocer que la historia importa; y que las decisiones pasadas, sus consecuencias y el aprendizaje acumulado están conectados con la realidad institucional presente de forma que, incluso ante un esfuerzo deliberado, tal realidad sólo puede ser modificada en el margen.

Implicaciones sobre el análisis de las instituciones económicas

A partir de esta fase resulta evidente que el objetivo de North es construir una teoría de las instituciones que combine una teoría del comportamiento humano y una teoría de los costes de transacción (North, 1990, p. 27). Además, el separar las reglas del juego de las estrategias que

²⁵ North (1990, Capítulo 10) extiende al campo institucional el trabajo de Brian Arthur sobre alternativas tecnológicas y justifica los rendimientos crecientes en base a los mecanismos auto-reforzadores propios a toda matriz institucional.

²⁶ “Mercado” en un sentido abstracto y amplio de “espacio” en el que se producen transacciones no sólo económicas.

²⁷ Salvo cuando la brecha (*gap*) entre lo real y lo esperado es tal que precipita una crisis de los modelos mentales.

adoptan los jugadores va a permitir fundamentar su teoría sobre la base de la elección individual²⁸. Esto es clave ya que, para North, las instituciones son creaciones humanas y por tanto una teoría institucional tiene que empezar por el individuo. En definitiva, se trata de desarrollar modelos menos idealizados y más apegados a la realidad que permitan una adecuada “integración de las elecciones individuales con las constricciones que las instituciones imponen sobre el conjunto de elección” (p. 5). Para ello se hace imprescindible adoptar un enfoque interdisciplinar (economía, sociología, ciencia política, antropología, historia, derecho, etc.) y avanzar en la unificación de la investigación en las ciencias sociales (North, 1990).

En conclusión, la contribución de North III abre la puerta al desarrollo de herramientas teóricas y metodológicas que permiten un análisis económico *arraigado* dentro del *universo* institucional. Este esfuerzo debe avanzar de forma progresiva hacia capas más *profundas* de arraigamiento de modo que puedan esclarecerse los determinantes profundos que ayudan a explicar el comportamiento humano. La evolución de la teoría *northiana* presentada hasta aquí pone de manifiesto que esto exige una creciente sofisticación y complejidad de los modelos²⁹. Algo que, unido a ciertas imprecisiones conceptuales (que se abordarán en el Cap. 4), constituye su talón de Aquiles al dificultar la aplicación de su poderoso arsenal teórico al análisis de problemas reales.

North IV: Arraigamiento profundo (cognitivo-cultural) e integración interdisciplinar

Aunque por la dinámica evolutiva del aporte *northiano* hablar de una cuarta etapa puede parecer arbitrario, el propio North dejará claro que el libro “Understanding the Process of Economic Change” (North, 2005) supone un hito en sus esfuerzos por arrojar luz sobre las claves cognitivas del comportamiento humano que marcan gran parte de su agenda de investigación desde los albores del nuevo siglo. Las creencias y el aprendizaje se erigen en elementos explicativos centrales del cambio económico concebido de forma amplia como un “proceso deliberado moldeado por la percepción de los actores sobre la consecuencias de sus acciones” (North, 2005, p. viii). En este contexto, la indagación del hecho económico llega a nuevas profundidades de *arraigamiento* de

²⁸ Se convierte así, según North, en un complemento indispensable de la teoría económica neoclásica ya que preserva la gran fortaleza (al menos desde un punto de vista metodológico) de ésta última: haberse construido “sobre las bases de supuestos sobre el comportamiento humano individual” (North, 1990, p. 5).

²⁹ Es fácil imaginar que un modelo *eficientista* y desarraigado de North I (en el que ni la política ni las ideas importan) es necesariamente más sencillo que otro que encara el análisis político aun bajo la perspectiva racionalista del North II; y éste considerablemente menos complejo que un modelo que amplíase la profundidad de arraigamiento para incluir además de factores económicos y políticos, otros de índole socio-cultural (e.g., normas informales y modelos mentales).

todo punto extrañas a la corriente económica ortodoxa, y se asienta una concepción (y representación) dual de las instituciones: bajo un punto de vista *interno* no son más que modelos mentales compartidos que permiten solucionar problemas de acción colectiva; mientras que *externamente* se manifiestan como patrones de comportamiento recurrentes dentro de un colectivo social (Mantzavinos, North y Syed, 2004; North 2005, p. 49).

Las principales innovaciones que introduce North en esta etapa apuntan de nuevo, aunque esta vez de forma más explícita, a la necesidad de explorar y entender un sustrato cultural que (dado el alto grado de plasticidad cerebral del Homo sapiens) puede “literalmente” reconfigurar los patrones cognitivos que emplea la mente (North, 2005, p. 69); y que, a través de su influencia en las instituciones, deviene un elemento central para el desempeño económico y político a largo plazo (p. ix). Esto es así porque la cultura —en perspectiva histórica el resultado de un proceso de aprendizaje colectivo orientado a reducir la incertidumbre ante el entorno físico y humano— actúa como filtro para el aprendizaje futuro y por tanto es causa principal de la dependencia de trayectoria institucional. Se entiende así que distintas culturas, reflejando diferentes experiencias históricas y procesos de aprendizaje, produzcan diferentes percepciones del mundo (sustentadas en creencias tanto positivas como normativas) incluso cuando se enfrentan a una misma realidad.

En resumen, para North, superar el reduccionismo neoclásico exige avanzar en la comprensión de tres fenómenos: (1) un mundo con fricción y elevados costes de transacción que son atribuibles en gran medida a mercados políticos imperfectos; (2) el “tiempo” y el papel central del aprendizaje dentro de un universo humano no-ergódico³⁰; y, (3) la intencionalidad humana como motor del cambio institucional, lo que frente a la elección racional exige un modelo más sofisticado y realista basado en una racionalidad institucionalmente constituida³¹ (p. 65).

En North IV, las innovaciones conceptuales y la maduración de los esfuerzos por integrar desde de una teoría institucional unificada aspectos centrales de la teoría económica, política, social y

³⁰ A diferencia del mundo físico y las leyes supuestamente inmutables por las que se rige, el universo humano del que se ocupan las ciencias sociales es esencialmente no-ergódico. Es decir, está entrelazado por una realidad institucional cambiante —una diana en continuo movimiento— de la que ninguna teoría definitiva puede hacerse cargo porque no podemos anticipar lo que sabremos mañana y cómo eso afectará nuestra percepción de las cosas. Se generan así niveles de incertidumbre que no podemos anticipar (North, 2005, p. 22) por lo que las soluciones institucionales que funcionan hoy pueden convertirse en un lastre en el futuro. La capacidad de adaptación ante lo imprevisible (*eficiencia adaptativa*) será *a priori* la clave que maximizará las probabilidades de éxito de una sociedad ante las circunstancias cambiantes.

³¹ Aunque pueda parecer una contradicción, la evidencia empírica muestra que el comportamiento humano se aproxima más al ideal de la elección racional conforme la *racionalidad* está más constreñida institucionalmente y es menor la incertidumbre. En estos casos, como afirma Clark (1997, p. 182, citado en North, 2006, p. 24), los individuos son como “engranajes intercambiables en una máquina más grande”: e.g., en la convención de conducir por el carril adecuado.

cultural, permiten afirmar que el almacén teórico *northiano* nos acerca en gran medida *no* a la utópica pretensión de una teoría general del *todo* social, sino a lo que según Hodgson (1998, p. 174) puede razonablemente esperarse de una teoría general de las instituciones: “un conjunto de directrices meta-teóricas y metodológicas” que posibilita, y a la vez exige, el ulterior desarrollo y despliegue de herramientas específicas para el análisis de fenómenos concretos.

Y, sin embargo, esta aparente culminación del marco conceptual *northiano* —en el sentido de que apenas quedan ya factores importantes pendientes de considerar— que se consigue al superar la ficción neoclásica e instalar una concepción de *hombre* y *mundo* más próximos a la realidad, abre la caja de Pandora. Aún manteniéndose dentro de los límites del individualismo metodológico, o quizás por ello, por renunciar a cualquier tentación de generalización sistémica (o enfoque holista) no trasladable al ámbito de la decisión individual, North nos conduce desde la extrema simplificación de los modelos de corte neoclásico a la extraordinaria complejidad de un marco analítico institucional tan potente como difícil de desplegar de forma operativa³².

3. La NEI como marco integrador: determinantes *próximos* y *profundos* del crecimiento

La NEI parte de un supuesto radicalmente sencillo: la economía de mercado está necesariamente arraigada (*embedded*) en un conjunto de instituciones que *no* son de mercado (Rodrik, 2000, p. 5). Así, ya en 1973, North y Thomas señalan que los inductores directos del crecimiento en los modelos neoclásicos, incluyendo los modelos de crecimiento endógeno más modernos (e.g., productividad, inversión, innovación, economías de escala, educación, acumulación de capital, etc.) “no son causas del crecimiento; son crecimiento” en sí mismo (1973, p. 2). Un aviso inequívoco de que los determinantes del crecimiento a largo plazo que realmente importan — y deben preocupar a aquellos con el poder político para cambiar las reglas del juego y ocupar a los economistas del desarrollo— son de naturaleza institucional. Algo no sólo de sentido común, sino a todas luces más consistente con la visión de desarrollo que según Hoff y Stiglitz (2001, p. 389) ha terminado prevaleciendo en la economía moderna: la de un proceso de transformación

³² Es como comparar un avión de papel (fácil de operar pero con obvias limitaciones) con un potente y complejo avión a reacción. North *no* nos ofrece el reactor ni sus planos de detalle, pero sí un valioso esbozo de su diseño general.

organizativa³³ y *no* de mera acumulación de capital. Y, también, con el hecho de que se trata de un proceso complejo y difícil de replicar como la tozuda evidencia empírica se encarga de recordarnos.

La investigación debe trascender el “modelo de crecimiento neoclásico y sus extensiones modernas” para ir en búsqueda de los determinantes fundamentales del crecimiento (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2005, p. 463). En definitiva, como afirman Roll y Talbott (2001), se trata de desentrañar los determinantes *profundos* que impulsan a los determinantes más *próximos* de los que se ha ocupado una vasta literatura de “contabilidad de las fuentes del crecimiento” (*sources-of-growth accounting*)³⁴. Y, aunque esto es hoy en día una idea plenamente asentada, como pone de manifiesto el ya referido *giro institucionalista* y la proliferación de trabajos empíricos que buscan relacionar (a través de regresiones comparativas) el crecimiento con variables no económicas (típicamente *proxies* de calidad institucional), sólo la extensión teórica *northiana* de la NEI ofrece un marco integrador suficientemente amplio y robusto para dar cabida y relacionar los determinantes próximos y profundos del crecimiento económico. Esto es posible, porque:

1) El marco teórico, como hemos visto, se construye como un complemento a la economía neoclásica, por lo que no se abandonan las herramientas (teóricas y econométricas) que ésta ha desarrollado para el análisis de los *determinantes próximos*³⁵. Sencillamente, éstas quedan integradas en un marco causal más amplio que establece los límites operacionales de sus modelos subyacentes. Es decir, el contorno operativo en el que los supuestos que sustentan dichos modelos proveen aproximaciones razonablemente válidas de la realidad.

2) El análisis de los *determinantes profundos* —que conecta con los determinantes próximos a través de la noción de coste de transacción³⁶— es central en el corpus doctrinal *northiano*. Y, en un mundo caracterizado por la omnipresencia de costes de transacción, son las instituciones las que proveen la estructura de incentivos global y por tanto determinan la eficiencia asignativa de

³³ Estos autores señalan que tras una fase inicial de “fundamentalismo del capital” (de su acumulación), el foco de la economía moderna en materia de desarrollo se traslada a la tecnología y de ahí pasa a las instituciones (ibid).

³⁴ Rodrik (2003) distingue entre determinantes próximos y profundos. Los primeros (*proximate determinants*) presentan una causalidad directa, casi tautológica, ya que en ellos puede descomponerse todo crecimiento económico per capita: acumulación de capital físico y humano, y mejoras de productividad. Los determinantes profundos (*deep determinants*) están ligados a otros factores principalmente de índole institucional.

³⁵ Como afirma North (1990, p. 135), no se abandonan ni las herramientas de la teoría de precios neoclásica ni las técnicas econométricas sofisticadas.

³⁶ Esta es la puerta natural que permite la integración y aprovechamiento de la economía neoclásica dentro de la NEI *northiana*. Simplificando: mientras mejor funcionan las instituciones (y menores son los costes de transacción), más sentido adquiere la teoría neoclásica y mejor aproximación de la realidad nos ofrece.

una economía y su frontera de posibilidades de producción³⁷. Pero los incentivos resultantes dependen a su vez de múltiples factores externos al dominio puramente económico. North se apoya en varias disciplinas de las ciencias sociales para explorar cómo se generan esos incentivos, relacionando e integrando las conclusiones dentro de un marco teórico unificado.

Esta capacidad de integrar armónicamente dentro de un marco teórico unificado un rico aporte interdisciplinar con la finalidad de aproximarnos hacia un modelo de comportamiento humano más próximo a la realidad constituye, en la opinión de quien escribe, el mayor aporte que realiza North a la NEI y al conjunto de las ciencias sociales³⁸. Podemos decir que la perspectiva analítica de la NEI, (siempre en su extensión *northiana*) es la más abierta e integradora posible que una ciencia social puede adoptar sin renunciar a los presupuestos (y el rigor) del individualismo metodológico³⁹.

Esta integración a efectos prácticos requiere establecer un cierto orden o jerarquía en la forma en la que se estructuran y relacionan los distintos aportes disciplinares. Esto se hace evidente a partir del momento en que (resumiendo de forma ciertamente esquemática) la teoría *northiana* sostiene que el crecimiento a largo plazo depende del sistema de incentivos de una sociedad formado por reglas formales y sus mecanismos de cumplimiento (ámbito jurídico-administrativo), especificados por aquellos con el poder para hacerlo (ámbito político), así como por normas informales (ámbito sociológico); todo ello *percibido e interpretado* subjetivamente por agentes con capacidades cognitivas limitadas —y por tanto sólo intencionadamente racionales— a través de modelos mentales condicionados por un filtro cultural compartido (psicología cognitiva, antropología, estudios culturales, etc.) fruto de una experiencia histórica colectiva (historia).

Aunque en el Cap. 4 se presenta una propuesta detallada de la *topología del Espacio Institucional* que permite relacionar a efectos operativos estos múltiples factores, lo que antecede ya permite intuir y proponer de forma preliminar una cadena de causalidad que opera desde los niveles institucionales más profundos hacia los más próximos: cultural → social → político → económico.

³⁷ Las instituciones determinan los costes de producción por su influencia directa sobre los costes de transacción, e indirecta, a través del desarrollo tecnológico, sobre los costes de transformación de una sociedad (North, 1990, p. 64).

³⁸ Esto, como afirma Caballero (2011), contribuye a la renovación de los fundamentos teóricos de las ciencias sociales y también a facilitar un “reencuentro” entre sus varias disciplinas tras una separación de un siglo (Dixit, 2009, p. 6).

³⁹ Esto asume la idea de Hodgson (1998, p. 169) de que a diferencia del enfoque simplista (y cerrado) neoclásico, el institucionalismo sólo “podría” desarrollar una teoría general que —más que omnicomprensiva en cuanto a contenido y alcance— especifique (como *meta-teoría*) la forma consistente de abordar el análisis de fenómenos específicos bajo un enfoque institucional necesariamente variado e interdisciplinar. Esto es algo que consigue el corpus teórico *northiano*, si no en 1998 (cuando Hodgson plantea esta idea en condicional), sí tras la contribución última *northiana* (North IV).

Profundizar en el arraigamiento del hecho económico, como ilustra la propia evolución del corpus teórico *northiano*, supone por tanto ir en dirección contraria: considerar, integrando en el marco analítico, factores institucionales que aparecen cada vez más *alejados* del hecho económico⁴⁰ (de la transacción económica) y que hacen sentir su influencia de forma más difusa e indirecta, pero que a la vez son más tenaces temporalmente y menos susceptibles de ser alterados de forma deliberada. El precio a pagar por cada paso dado en la profundización del arraigamiento (político, social y cultural) es un incremento significativo en la complejidad del análisis. Un paso inevitable para enriquecer el modelo y trascender las limitaciones que impone cada nivel.

La Figura 2.1 muestra un “mapa de niveles de arraigamiento” para el análisis institucional que sirve a modo de guía de los conceptos principales que se irán introduciendo a lo largo de las Secciones I y II. Las dos primeras columnas reflejan los cuatro *niveles* (todos institucionales salvo el Nivel 4) que se van a contemplar y su correspondencia aproximada con el aporte *northiano*. Aunque en el Cap. 4 se abordan con detalle, y bajo un prisma teórico más preciso, varios son los motivos que, como se verá, justifican anticipar una presentación resumida de estos niveles. En particular, significativas ventajas de clarificación conceptual y terminológica que redundan en una mayor simplicidad expositiva, y además facilitan el análisis estructurado de la literatura en el siguiente apartado.

A continuación se describen de modo resumido los cuatro niveles:

- 1) El **Nivel 1** o ***constitutivo*** (en adelante, **N1**) define la capa cultural más profundamente arraigada, de mayor grado de abstracción simbólica, así como la más tenaz, en donde yacen los sistemas de significados (*systems of meaning*) que *constituyen* la base común de los modelos cognitivos (mentales) que emplean los agentes en consonancia con la contribución de North IV. Utilizando la analogía, imperfecta pero ilustrativa, del lenguaje, este nivel equivaldría a la gramática de un idioma cuyo uso estructura de modo inconsciente toda expresión lingüística.
- 2) El **Nivel 2** o ***normativo*** (N2) se asienta sobre N1 y añade una capa de arraigamiento profundo en la que se sitúan las normas sociales de carácter tácito e informal que evolucionan de forma espontánea para vertebrar soluciones genéricas a los problemas más básicos de acción

⁴⁰ La principal innovación que presenta la topología del espacio institucional que se propone en este trabajo concibe ese alejamiento no tanto como un eje lineal sino en la lógica “interior-exterior” que generan capas constitutivas anidadas.

colectiva. Se corresponde aproximadamente con las tenaces “normas informales” de naturaleza socio-cultural asociadas al aporte de North III. Equivaldría al léxico de un idioma.

3) El **Nivel 3** o ***racional*** (N3) se asienta sobre el “sustrato cultural” de los Niveles inferiores⁴¹, e introduce una capa institucional de arraigamiento (de la acción económica) más superficial y menos tenaz asociada con el comportamiento intencionalmente racional de los agentes. Este nivel, en el que la acción política deliberada altera las “reglas del juego” —reglas formales, mecanismos de exigibilidad y distribución de poder—, se corresponde con el aporte de North II. También puede denominarse como nivel *político*, ya que acoge toda acción instrumental y estratégica: tanto la acción política que impulsa el cambio institucional *jerárquico* (desde arriba) como la respuesta *endógena* (de abajo arriba) de los agentes. Siguiendo con la analogía del lenguaje, equivaldría a la articulación deliberada de la expresión lingüística sobre la base (prácticamente inconsciente) del repertorio léxico y las reglas gramaticales de un idioma.

4) Un **Nivel 4** o ***extra-institucional*** (N4) sobre cuya realidad operan los tres niveles institucionales inferiores puede concebirse como una capa externa (ainstitucional) en la que se sitúan los efectos *materiales* de la acción económica de los agentes⁴². Por ejemplo, un ordenamiento jurídico diseñado deliberadamente por la acción política en N3 para proteger los DP, proporciona incentivos a agentes que interactúan estratégicamente según sus modelos mentales (condicionados por un sustrato cultural común⁴³ en N1 y N2) y producen resultados económicos en N4: e.g., inversión, aumento de la productividad, crecimiento. Esta capa extra-institucional se corresponde en lo principal con la contribución *eficientista* de North I⁴⁴. Así,

⁴¹ La expresión “sustrato cultural” (o “matriz cultural”) se utilizará en general para designar al conjunto de los N1/N2. Sin embargo, como se verá en el Cap. 4, los distintos niveles están anidados constitutivamente de modo que N2 contiene a N1. Así, cuando hablemos de “sustrato normativo” conceptualmente nos referimos a lo mismo. Sólo cuando se especifica un nivel, añadiendo el “N” correspondiente, nos referimos a la idealización que supone desgajar un nivel en concreto del conjunto de lo que en el Cap. 4 llamaremos el “Espacio Institucional”. Por otra parte, como mostraremos, a estos dos niveles *culturales* se les supone tal grado de arraigamiento y de tenacidad al cambio que suelen darse como predeterminados y fijos en la gran mayoría de los análisis relativos a los procesos de desarrollo económico contemporáneos. Aunque la literatura económica institucionalista *nunca* distingue entre N1 y N2 —y el término “cultura” se emplea con imprecisión para incluir indistintamente elementos de N1, N2 y N3— este trabajo muestra que eso es un error cuando se trata de analizar a China bajo una perspectiva de las ciencias sociales.

⁴² En realidad cualquier transformación física sobre el entorno, económica o no, que produce un registro observable.

⁴³ E.g., cuyos valores normativos compartidos pueden ser más conducentes a un aprovechamiento de la nueva coyuntura más orientado a la competencia y al individualismo, o a la cooperación y al colectivismo, etc.

⁴⁴ También con la idea seminal de la NEI que asume, bajo una perspectiva de racionalidad instrumental, que el crecimiento económico emerge automáticamente una vez que un marco jurídico efectivo protege los DP. Esta idea sin embargo se limita a especificar un determinante próximo del crecimiento en N3 sin explorar los determinantes más profundos: ¿qué incentiva a un gobierno para legislar de forma adecuada en vez de dedicarse a la extracción de rentas y a la confiscación arbitraria? ¿Cómo influyen la ideología, la cultura política, los marcos éticos compartidos?

siguiendo con la analogía del lenguaje, equivaldría al mundo *físico* cuya transformación *material* sirve de soporte para la comunicación: los símbolos lingüísticos sonoros (ondas de sonido) o visuales (caracteres, ideogramas, etc.).

De forma idealizada, sería posible ubicar un análisis económico, según la profundidad del arraigamiento que considera, sobre un *continuum* delimitado en un extremo por (1) un enfoque analítico a-institucional y totalmente desarraigado (que se limita a N4 y asume de modo implícito un “entorno institucional” que no se analiza) y en otro extremo por (2) una aproximación institucional de máximo arraigamiento que llega, como planteamos aquí, hasta la base constitutiva del N1. En consecuencia, y aunque el N4 extra-institucional bien podría haber sido denominado como el Nivel “económico” (desarraigado), rehusamos hacerlo para recalcar que la economía del desarrollo no puede limitarse al análisis de esta fina capa *neoclásica* en la que el *homo economicus* actúa como un autómatas. Más bien al contrario, la economía del desarrollo adquiere pleno sentido sólo en la medida en la que extiende su alcance para analizar los determinantes profundos del crecimiento asociados a los niveles de arraigamiento que hacen al hombre “tal y como lo conocemos”.

4. El arraigamiento como eje vertebrador del análisis institucional

En este apartado nos apoyamos en lo avanzado previamente para acometer un análisis estructurado de las distintas aproximaciones que se han empleado para explicar el “milagro” económico chino desde el inicio de las reformas⁴⁵. El resultado, reflejado de forma esquemática en la Figura 2.2, permite visualizar cómo la profundidad o nivel de arraigamiento se erige en eje vertebrador del potencial de integración teórica e interdisciplinar inherente al modelo *northiano*. Asimismo, pone de manifiesto que cualquier investigación científica (digna de ese nombre y al margen de sus carencias) es susceptible de situarse dentro del marco más amplio y fecundo que ofrece la NEI. Y, esto, independientemente de que se centre en los determinantes profundos o próximos del crecimiento, o incluso sólo en su mecánica (enfoque desarraigado); de la perspectiva analítica que adopte (explícitamente institucional o no); del alcance y amplitud pretendidos del *explanandum* (e.g., el proceso de reformas en su conjunto, o una parte acotada, o incluso específica del mismo); de la rama del conocimiento desde la que se articule el núcleo del enfoque analítico, o

⁴⁵ Nicole Biggart (1991) en su trabajo “Explaining Asian economic organization” propone un ejercicio con categorías (relativamente) similares para ordenar la literatura que se ocupa de las organizaciones económicas asiáticas.

incluso de que el enfoque adoptado sea etiquetado explícitamente como “institucionalista” o no. Todos estos aportes potencialmente contribuyen a enriquecer y dar contenido a la “*gran casa*” del institucionalismo *northiano*.

4.1 El arraigamiento superficial de lo económico dentro de la acción social deliberada

I. El debate entre “convergentes” y “experimentalistas”

Progresando en orden de creciente profundidad de arraigamiento, hemos de comenzar necesariamente con el debate entre las que el profesor Wing Thyee Woo (1999a) denomina “escuela de convergencia” y “escuela experimental”⁴⁶; es decir, entre las dos aportaciones más señaladas que pueden encuadrarse en un primer nivel de análisis⁴⁷, de corte neoclásico, centrado en las políticas que deben propiciar la eficiencia de los mercados, o para ser más precisos, en los resultados que la política reformista debe producir. Simplificando, los *convergentes*⁴⁸ sostienen que los períodos de mayor crecimiento en China han coincidido con aquellos en los que siguió más de cerca el Consenso de Washington (Huang, 2010) y que, salvo por las condiciones estructurales de partida, no hay nada distintivo en el proceso de desarrollo económico chino. Responde, por tanto, al mismo patrón que el resto de historias de éxito desarrollista en Asia: mayor liberalización, internacionalización y privatización de la actividad económica (Sachs y Woo, 1994). China crece *a pesar de* una heterodoxia institucional que es reflejo de las disfuncionalidades generadas por la política reformista insegura y errática. Algo prescindible dado el conocimiento teórico y experiencia acumulados en materia de desarrollo (Woo, 1999a).

Los *experimentalistas*⁴⁹, por su parte, adoptan la posición contraria: las instituciones heterodoxas que emergen de la aproximación gradualista y experimental constituyen innovaciones que, precisamente por ser compatibles con las restricciones impuestas por el marco institucional (en

⁴⁶ Véase Woo (1999a) para una exposición comparada de los planteamientos y conclusiones de ambas escuelas.

⁴⁷ Esto sin contar con la profusa literatura relativa a la referida “contabilidad de las fuentes del crecimiento” y que poco o nada aporta al esclarecimiento de los determinantes profundos del crecimiento puesto que se orienta en lo esencial a utilizar las estadísticas del desarrollo chino para “corroborar” los modelos *mecanicistas* de crecimiento más asentados de la economía neoclásica. Sobre este particular, véase Jefferson (2008, p. 175-179). En estos trabajos “puramente” económicos limitados a N4 importan los datos, no las ideas, y no aportan nada desde una perspectiva institucional.

⁴⁸ Woo en su trabajo “The Real Reasons for China’s Growth” (1999) incluye dentro de los partidarios de la Escuela Convergente, además de a sí mismo, a Michael Bruno, Gang Fan, Geng Xiao y sobre todo a Jeffrey Sachs.

⁴⁹ Para Woo (1999) los principales exponentes de la escuela experimental son Gary Jefferson, Thomas Rawski, Barry Naughton y Peter Nolan, si bien cabría añadir a dos influyentes (tanto en China como internacionalmente) economistas chinos: los profesores Justin Yifu Lin e Yingyi Qian; ambos destacados defensores del *gradualismo*.

especial de equilibrio político y capacidad del Estado), *viabilizan* los determinantes próximos del crecimiento en una lógica de “segundo óptimo” (Qian, 2003). El resultado pone de relieve lo que parece ser la *dialéctica* del arraigamiento: mientras los *convergentes* son tildados de reduccionistas y eurocéntricos por su análisis desarraigado y estéril, realizado en condiciones *in vitro* alejadas de la realidad del mundo subdesarrollado, éstos acusan a los *experimentalistas* de un ejercicio demasiado fácil, científicamente poco riguroso y no extrapolable: en definitiva de una búsqueda *ex post* de las bases institucionales que dotan de coherencia al conjunto del proceso de desarrollo (Woo, 1999a).

Esto último es en efecto un riesgo que debe ser tomado seriamente y que afecta potencialmente a cualquier proyecto de análisis económico arraigado. La tentación de recurrir a variables residuales cada vez más alejadas del fenómeno a explicar puede llevar a una “falacia funcionalista”, e implícitamente *eficientista*, que presupone según Rodrik (2005, p. 984) que las instituciones, incluidas las heterodoxas, se desarrollan para cumplir con una determinada función⁵⁰. Y, aunque como afirma este autor, las “anomalías institucionales” chinas pueden ser compatibles con los planteamientos económicos neoclásicos —i.e., se pueden alcanzar los determinantes próximos por distintas vías—, es razonable postular que en ausencia de un marco teórico suficientemente claro y definido *ex ante*, la búsqueda *a posteriori* de los determinantes profundos de naturaleza institucional puede convertirse en un “cómodo” pero más que cuestionable ejercicio *ad hoc*.

Es en este contexto que puede entenderse que el enfoque interdisciplinar *northiano* es valioso no tanto por *acoger* sin más el aporte de diferentes disciplinas —en forma de innovaciones teóricas, estudios de caso, narrativas analíticas, estudios estadísticos empíricos...— como por su capacidad para integrarlo dentro un corpus teórico que, aun pendiente de un desarrollo conceptual y operativo pleno, permite arraigar la acción económica dentro del marco institucional en la que se sitúa.

De hecho, no es coincidencia que entre los autores “experimentalistas” —en su mayoría economistas y a la vez expertos en China— se encuentren aquellos que han dado luz a las obras de referencia sobre el proceso de reformas chino⁵¹. Estos relatos *magños*, que junto con otros estudios

⁵⁰ De asumir tal postulado todas las instituciones responderían a una necesidad, y se llegaría a la conclusión errónea de que todas las instituciones heterodoxas son automáticamente eficientes (ibid). Esto es algo que iría en la línea de la largamente superada fase *eficientista* de North I.

⁵¹ Estos trabajos de referencia —significativos por la difusión e influencia alcanzadas en círculos académicos y por la descripción y análisis multifactorial del proceso de desarrollo en su conjunto— sobresalen: “The Chinese Economy: Transitions and Growth” (2007) de Barry Naughton; la obra colectiva “China's Great Economic Transformation” (2008) editada por Loren Brandt y Thomas Rawski; y, “China miracle: Development strategy and economic reform” (2003) de Justin Yifu Lin, Fang Cai, and Zhou Li. Aunque existen multitud de interpretaciones “magnas” y metanarrativas, las anteriormente citadas son las que podrían calificarse como las *grandes narrativas* del proceso de desarrollo chino.

más específicos sirven de apoyo al análisis contingente del Cap. 8, aun centrándose en las reformas económicas, integran factores explicativos múltiples en su argumentación en perspectiva analítica histórica: e.g., relativos a la economía política, a la situación política en sentido más amplio (e.g., pugna entre facciones en la élite política), o a la situación social en general (e.g., protestas). Sin embargo, a juicio de quien escribe, presentan de modo general dos carencias: (i) obvian los niveles de arraigamiento más profundos, es decir, los factores sociológicos y culturales que explican, por ejemplo, los patrones de respuesta endógena de abajo arriba sin los que es imposible entender el florecimiento del sector privado chino; (ii) adoptan un enfoque analítico ecléctico y *ad hoc* que, aun pudiendo apoyarse en diferentes teorías y modelos (según la necesidad del análisis histórico), carece de un marco integrador que les dé consistencia (i.e., la NEI).

II. La visión desde la Economía Política: un Estado desarrollista sui generis

El profundizar en el arraigamiento —y pasar desde el N4 extra-institucional al nivel institucional más superficial de la política (N3)— es revelador de cómo un enfoque analítico más arraigado abre vías para mejor encuadrar las contribuciones más restrictivas centradas en los niveles más superficiales. Esto sucede con los distintos programas de investigación que desde una visión de la Economía Política se han ocupado de los procesos de desarrollo capitalista tardío en Asia⁵², y que al introducir de una forma u otra las constricciones y motivaciones que limitan e impulsan la acción pública, enriquecen sensiblemente nuestra capacidad explicativa. Aquí podemos incluir la literatura sobre el Estado desarrollista y, sobre todo, una serie de estudios más específicos centrados en las distintas instituciones heterodoxas que surgen en la China de las reformas.

En un interesante y singular trabajo, McNally y Chu (2006) repasan las principales investigaciones relativas a los procesos de *catch-up* en Asia y la aplican al caso chino⁵³. Las principales conclusiones de este ejercicio ayudan a terciar en la polémica entre la Escuela Convergente y experimental. Por un lado, “la dinámica transformativa” del desarrollo tardío chino es similar a la que se ha producido en otros países de su entorno (p. 63). Así, el que las reformas chinas hayan conducido a mayores niveles de liberalización, internacionalización y privatización

⁵² De esta literatura las dos líneas de trabajo más influyentes según McNally y Chu (2006) son la relativa al *Estado desarrollista* y la que se ocupa de investigar la emergencia endógena y culturalmente condicionada de *redes empresariales* (*business networks*) en entornos/situaciones no especialmente proclives al emprendimiento privado.

⁵³ Singular en la medida en la que como reconocen los autores, son pocos los trabajos que se han ocupado de estudiar las dinámicas de desarrollo de los NPIs y de China en perspectiva comparada, posiblemente porque apenas existe consenso de que el Estado chino puede ser calificado como desarrollista (*ibid*).

(algo poco sorprendente cuando se parte de una economía centralizada y cuasi-autárquica) parece dar la razón a las tesis *convergentes*, si bien, como se verá a continuación, sólo de forma superficial.

En primer lugar, porque aunque es evidente que China no sigue la vía neoliberal encarnada en Consenso de Washington, tampoco encaja sin más en el modelo típico de Estado desarrollista asiático. En efecto, según este estudio, China sólo puede ser catalogada como un Estado desarrollista “difuso”: el gobierno ha tenido el mérito de haber sabido imprimir un impulso desarrollista de amplio espectro pero se ha mostrado incapaz de hacerlo (sobre todo en las dos primeras décadas de las reformas) bajo los parámetros de coordinación y consistencia⁵⁴ que se asocian a los modelos desarrollistas canónicos (McNally, 2008). Además, un aspecto saliente en la heterodoxia china marca una importante diferencia con respecto al modelo desarrollista de sus vecinos asiáticos. En línea con la tesis de Yasheng Huang (2008), tras agotarse el impulso liberalizador de la década de 1980, China se habría convertido en una “economía impulsada por el Estado” (*state driven economy*). El Estado, más que incidir en la economía a través de su capacidad rectora sobre el sector privado (e.g., política industrial, etc.), lo ha hecho prioritariamente a través de la intervención directa⁵⁵, en particular gracias al peso cuantitativo y cualitativo del sector público (McNally, 2008). En definitiva, se trata de algo más complejo que otro caso más de desarrollismo del tipo de los NPIs asiáticos.

En segundo lugar, y en claro contraste con la Escuela Convergente, la literatura desarrollista no asume que cualquier política económica pueda activarse sin resistencias, y menos aún que produzca automáticamente los efectos esperados. Por eso se interesa por las instituciones políticas que hacen viable que un programa reformista pueda llevarse a cabo y dar resultados. En este sentido, McNally y Chu (2006) identifican varios aspectos de la gobernanza política (N3) que explican las distintas fases de la senda reformista de los NPIs asiáticos y, con algunos matices, también de China:

- 1) La percepción de una amenaza a la seguridad nacional o a la supervivencia del régimen incentiva a la élite política a impulsar un proceso acelerado de industrialización y de reformas

⁵⁴ Esto tiene mucho que ver con constricciones políticas idiosincráticas (como se verá en el Cap. 8), con la amplia descentralización económica del país, y por supuesto con la complejidad inherente a su tamaño y población. Además, hasta la creación en 2003 de la NDCR, China no dispone de una agencia supraministerial (similar al MITI japonés) encargada de coordinar y pilotar la política de desarrollo económico (ibid).

⁵⁵ Una idea similar a la del “capitalismo politizado” de Nee y Oppen (2006): una especie de orden económico híbrido en el que el Estado no sólo fija el marco regulatorio sino que interviene directamente en las transacciones empresariales.

de mercado que, diseñado y supervisado por una élite tecnocrática, se orienta a la mejora del bienestar general;

2) El gobierno goza de amplio margen de maniobra político y autonomía frente a intereses particularistas, por lo que es capaz de mantener el impulso reformista frente a la resistencia de élites que ven erosionar sus privilegios y el descontento de perdedores sociales a corto plazo;

3) Aunque el predominio del Estado en el proceso de industrialización (al menos en la primeras fases de las reformas) desnivela inicialmente el campo de juego en contra de las empresas privadas, los empresarios logran compensar esta desventaja y florecer apoyándose en mecanismos informales de tipo social (e.g., redes empresariales, clusters locales basados en normas colaborativas culturalmente arraigadas).

4) En una fase más avanzada, y conforme se asienta el éxito del sector privado, el Estado reconoce progresivamente la simbiosis entre ambos y, sin blindar a sus grandes empresas de la presión de las fuerzas competitivas de mercado (doméstico e internacional), provee bienes públicos que tienen como efecto la mejora de la competitividad de las mismas: e.g., marco jurídico y regulatorio, política industrial y tecnológica, educación, infraestructuras, etc.

5) Finalmente, el éxito desarrollista lleva aparejado en la mayoría de los casos un reequilibrio en las relaciones entre el Estado y la élite empresarial privada, y una gradual cesión de derechos políticos hacia el conjunto de la sociedad civil⁵⁶.

Recapitulando, la tesis convergentes de que no hay nada novedoso en el proceso de desarrollo chino —y que China gradualmente converge con las instituciones económicas de los NPI (Woo, 1999a)— no se sostiene salvo que, evidentemente, esta aseveración se circunscriba al terreno del análisis puramente neoclásico de los determinantes próximos e ignore cómo se llega a ellos. Así, más que una contradicción sustantiva entre los argumentos *convergentes* y *experimentalistas*, que invalidaría los unos o los otros, lo que se aprecia es una diferencia de perspectiva.

Desde una perspectiva desarraigada, los *convergentes* ponen el foco en factores económicos y sus determinantes directos: importan la estructura económica del país y los *outputs* de la política

⁵⁶ Es en este último punto en el que China parece apartarse más de la dinámica transformadora asociada al modelo desarrollista canónico. Aunque McNally y Chu (2006, p. 63) defienden que la RPCh no ha llegado a este estadio y que los “imperativos políticos” podrían hacer “descarrilar” esta tendencia, en el Cap. 8, se argumenta que sí se produce un cierto reequilibrio entre el Estado y el resto de la sociedad aunque de una forma *sui generis* china.

económica que se suponen inciden directamente en N4 (e.g., las privatizaciones que deben alterar los incentivos y a su vez aumentar la productividad) pero no la gobernanza política en N3 que los hace viables (e.g., un gobierno comprometido con las reformas que no cede ante los privilegios de una oligarquía empresarial; un élite burocrática capaz de definir un marco regulatorio adecuado) y a la postre efectivos (e.g., privatizando en un entorno de competencia que beneficie a los consumidores; evitando que la colusión del Estado con la élite empresarial degenera en un capitalismo de *amiguetes*). Así, relegan los factores políticos *claves* que inciden de forma directa en la definición y el éxito de la política económica a la categoría de “interferencias” derivadas de una falta de consenso en la élite del PCCh (Woo, 1999a, p. 117). En vez de congratularse de que surjan instituciones heterodoxas que logran avanzar en la dirección de los objetivos económicos neoclásicos precisamente porque respetan las constricciones políticas (y sociales) existentes, van a criticar esas instituciones y a lamentarse de que tales constricciones existan. Es decir, las *instituciones heterodoxas* son deficientes porque podrían haber sido mucho mejores en condiciones políticas idóneas: e.g., si dentro del PCCh no hubieran existido divergencias ideológicas, si la élite política-administrativa hubiera tenido el conocimiento necesario para pilotar las reformas, si la capacidad del Estado hubiera sido la idónea... En ese caso, tan ideal como alejado del mundo real en la práctica totalidad de países en vías de desarrollo, las reformas habrían seguido una vía “ya contrastada” y se hubiesen evitado las disfuncionalidades del gradualismo.

En claro contraste con esta visión, sumamente ilustrativa de los grandes males que aquejan al análisis económico desarraigado, y del sinsentido práctico de abordar con tales limitaciones el problema del desarrollo, el enfoque *northiano* de la NEI:

- 1) Es más consistente con la perspectiva *experimentalista* que estudia la “dinámica de la transición china” como resultado de “la iteración de cambios en condiciones económicas, constricciones políticas y la ‘ideología oficial’” (Qian, 2000). Esto presupone, naturalmente, que es más fácil cambiar la política económica que el sistema político (y la repartición de poder) que la específica. Es decir, aunque la economía afecta a las decisiones políticas, el mecanismo de causalidad más directo va desde la política hacia la política económica.
- 2) A pesar de ello, y trascendiendo los enfoques de economía política —en el fondo un modo también parcial de análisis institucional, que se queda en el N3 político—, la NEI *northiana* no va a quedar satisfecha con describir una realidad política dada para explicar positivamente qué

política económica produce, sino que va a entrar en la caja negra del sistema político, a través del análisis de los patrones de gobernanza (i.e., cultura política) y modelos mentales arraigados y tenaces que forman parte del sustrato cultural (N2 y N1).

3) Finalmente, se asume el aporte neoclásico de la Escuela Convergente en tanto que es capaz de arrojar luz sobre los determinantes próximos del crecimiento chino: e.g., la canalización del surplus de trabajadores agrícolas hacia un sector industrial intensivo en mano de obra y orientado a la exportación genera una transformación estructural de la economía que aumenta la productividad total de los factores (Woo, 1999a). Sin embargo, este instrumental teórico — totalmente inadecuado para adentrarse en el terreno de los determinantes profundos de naturaleza institucional— queda encuadrado dentro de una teoría institucional más amplia que, a través de los imperativos de un análisis arraigado, permite dibujar las condiciones de contorno (aplicabilidad) que deben evitar la extralimitación de sus pretensiones explicativas.

En definitiva, el enfoque arraigado de la NEI permite trascender la polémica artificial entre la visión universalista de los *convergentes* y las ideas *experimentalistas* más radicales que llaman a descartar, por inútil, el corpus teórico neoclásico (e.g., Rawski, 1995). El fallo de la Escuela Convergente no está tanto en el enfoque analítico neoclásico *per se* como en la extralimitación de su alcance. En la raíz de su simplismo están unas prescripciones de política económica que se especifican, o bien en un vacío institucional, o bien, y con mayor frecuencia, sobre la base de implícitos valorativos que pasan desapercibidos: e.g., condiciones institucionales subyacentes que se suponen conformes a un modelo “occidental” idealizado. Con una limitación de tal calibre⁵⁷, es difícil sorprenderse de que el dogma neoliberal, con su sesgo normativo inherente, haya contribuido tan poco a la relevancia práctica de la Economía del Desarrollo⁵⁸.

III. La heterodoxia política china: las instituciones transitorias

Otra fecunda rama de la literatura que se interesa por el N3 político, asociada en gran medida a economistas de origen chino con experiencia de primera mano, se ha centrado en el análisis específico de diversas instituciones heterodoxas chinas para esclarecer cómo surgen y por qué

⁵⁷ Puesto que no existe una economía libre de valores, afirma Basu (2001), cualquier modelo que no haga referencia explícita a normas e instituciones, sólo consigue basarse en ellas de modo implícito y sin ser consciente de ello.

⁵⁸ El problema no es tanto la simplificación del mundo observable (algo consustancial a cualquier pretensión científica) sino la pretensión de modelizar lo que no es más que un caricatura del mundo tal y como lo conocemos.

funcionan en el doble sentido de ser favorecedoras del mercado y viables según las condiciones políticas del momento. Aquí cabe destacar, entre otros, el aporte del propio Qian Yingyi (1999, 2003) quien acuña la denominación de “instituciones de transición” (*transitional institutions*) para referirse a aquéllas. También, la literatura sobre el Federalismo Preservador del Mercado (Montinola, Qian and Weingast, 1995), el Régimen Autoritario Descentralizado Regionalmente (Xu, 2011) o la Estructura de Gobernanza Multi-regional o “*M-form*” (Qian, Roland y Xu, 2006). Estos análisis exploran cómo se generan nuevos incentivos económicos pro-mercado a partir de los importantes cambios políticos que se producen al inicio de las reformas y que han pasado en gran parte desapercibidos en los enfoques economicistas⁵⁹. Esto es clave para comprender aspectos centrales de la dinámica del proceso reformista que además le confieren su heterodoxia formal: e.g., cómo con un Partido ideológicamente fragmentado se alinean los incentivos de los políticos-burócratas locales a favor de las reformas y, a pesar de un entorno jurídico adverso (cuando no, aberrante) en términos de protección de los DP, se crea un clima general pro-crecimiento que favorece la connivencia a nivel local de los poderes públicos con un sector privado incipiente⁶⁰.

En definitiva, como defiende Susan Shirk (1993), y se verá en detalle en el análisis contingente del Cap. 8, la situación política china condiciona todos los aspectos del proceso reformista (Shirk, 1993), empezando por el enfoque gradualista y experimental que adopta la élite del PCCh. Por este motivo, esta literatura de corte institucional —se autodenomine o no como tal⁶¹— que se ocupa de esclarecer la heterodoxia en las instituciones económicas de la China reformista a partir de un núcleo explicativo centrado en el N3 político, constituye un valioso aporte.

⁵⁹ Un tema recurrente en estos análisis es cómo se generan incentivos pro-mercado a través de la interacción entre dos aspectos institucionales definitorios de la China de Deng: un régimen político extremadamente centralizado (con un impulso reformista zigzagueante) y una descentralización económica igualmente extrema. Esto crea un caldo de cultivo para la experimentación reformista que fomenta una competición *desarrollista* entre regiones (véase el Cap. 8).

⁶⁰ En el Cap. 8 se verá cómo sólo a la luz de los condicionantes políticos y administrativos puede entenderse el conocido como auge de las TVEs en los años ochenta: pequeñas y medianas empresas industriales de ámbito rural que siendo privadas *de facto*, se registraban como empresas colectivas con la connivencia de los políticos locales —por lo que formalmente pertenecían al pueblo o aldea— para así soslayar la discriminación jurídica en contra de la propiedad privada. Esto es el embrión de la futura pujanza del sector privado chino.

⁶¹ Conviene realizar aquí una precisión conceptual y terminológica. Como hemos visto, cualquier aporte (incluso uno totalmente desarraigado centrado en la “mecánica” del crecimiento) tiene cabida dentro del marco extendido de la NEI. Sin embargo, un análisis económico es *institucional* sólo en la medida en que queda arraigado (con mayor o menor profundidad según muestra la Figura 2.2) dentro de un marco institucional concreto (real o idealizado) para establecer relaciones causales entre los determinantes profundos y próximos del crecimiento. Esta precisión es importante porque valiosas contribuciones institucionales pueden no ser reconocidas explícitamente como tales y quedar enmascaradas bajo otros nombres y categorías: e.g., literatura sobre el Estado desarrollista, sobre el federalismo asimétrico, etc.

Aunque esta literatura —etiquetada en la Figura 2.2 según el grado de amplitud del *explanandum*, como “Estado desarrollista”, “escuela experimental” o “instituciones transitorias”— arroja luz sobre N3 y también sobre el N4 superior, su grado de arraigamiento es aún insuficiente para esclarecer los determinantes más profundos del éxito reformista chino. Dos motivos principales justifican esta aseveración. En primer lugar, y como se ha anticipado más arriba, es necesario abrir la caja negra del sistema político. Y esto exige ir más allá del simple reconocimiento de que la dependencia de trayectoria desempeña un papel relevante tanto en el plano directo de la herencia maoísta como en el más profundo e indirecto de una cultura política tenaz, evolucionada a lo largo de la milenaria historia china.

Estos trabajos, al no apoyarse en una teoría institucional que permita vertebrar el arraigamiento, suelen limitarse a invocar este tipo de factores institucionales más profundos de forma tangencial y *ad hoc* con el fin de justificar el comportamiento político que se observa durante el proceso reformista. Eso es, por ejemplo, lo que hacen McNally y Chu (2006). Pero, ¿por qué un gobierno autocrático como el chino, cuyo poder material no está limitado por contrapesos políticos ni sociales, decidiría satisfacer las principales condiciones políticas que según estos autores se asocian a los Estados desarrollistas? ¿Por qué decide la élite política china impulsar un programa reformista orientado al bienestar general por encima de intereses y privilegios de determinados grupos, en vez de adoptar un comportamiento depredador y colusivo con las élites? ¿Por qué una vez las reformas empiezan a dar sus frutos decide el gobierno mantener a sus “ganadores industriales” bajo la presión competitiva del mercado, e invertir en bienes públicos que fomentan la competitividad nacional? ¿Por qué ese predominio de las empresas públicas en los principales sectores de la economía y la tendencia a la intervención directa del Estado en la economía que diferencia a China de otros países desarrollistas asiáticos? Estas preguntas podrían tener poco sentido si tal comportamiento por parte de un gobierno de un país subdesarrollado fuese lo habitual y esperable.

Llegar al N3 de las explicaciones políticas representa tal avance con respecto a la visión superficial de los enfoques estrictamente económicos, que es fácil perder de vista sus limitaciones. En particular, porque estos trabajos dan respuesta a estas preguntas asumiendo explícita o tácitamente que (1) lo que representa continuidad con el pasado puede explicarse en base al legado institucional, y más en general, cultural; y que (2) todo lo asociado al cambio institucional tiene que ver con nuevas circunstancias históricas que alteran el “juego” político. Esto desemboca en un

análisis puramente contingente: e.g., muere Mao, cambia el equilibrio político y se inician reformas. Y, también, en que “la cultura”, sin ser sometida a análisis, se convierte en una variable explicativa subsidiaria que permite la inferencia *post hoc*: e.g., el gobierno busca el bienestar general “de forma natural” porque forma parte de la ética confuciana que sirve de engrudo a la cultura política china.

Esta aproximación analítica es claramente problemática. Y no sólo por el riesgo de incurrir en el sesgo *funcionalista* ya reseñado, sino porque al sustraerse del análisis de los factores más profundos que hemos incluido como parte del sustrato cultural (N2 y N1), queda abocada a un enfoque institucional contextual y contingente desprovisto de una perspectiva verdaderamente “dinámica” y por tanto rigurosa. Esto es así porque el sustrato normativo que, en efecto, puede darse como fijo en el horizonte temporal típico de un proceso desarrollista, no sólo provee una continuidad, por así decir, *estática*, que explica aquello que aparentemente “no cambia”⁶²; sino que además, y más importante aún, provee continuidad *dinámica*. Es decir, el cambio institucional jerárquico que impulsa la élite política ante nuevas circunstancias exógenas es fruto de una racionalidad que no es ni sustantiva ni universal, sino que está culturalmente constituida: en línea con North IV, las motivaciones más profundas (y abstractas) de los emprendedores institucionales (políticos) reflejan sus modelos mentales y una cultura compartida. Esto significa que el cambio institucional que es posible no sólo está acotado por la acción deliberada dentro del ámbito político de N3, sino también por un sustrato normativo y constitutivo subyacente⁶³. En consecuencia, el problema no es tanto comprender cómo la cultura china “frena” el cambio institucional, sino cómo lo constituye y le confiere *consistencia dinámica* más allá de lo meramente coyuntural⁶⁴.

Un segundo motivo para ahondar en la profundidad de arraigamiento y considerar N1 y N2, es que el sustrato cultural no sólo condiciona la acción política —de arriba abajo— sino también la respuesta institucional endógena —de abajo arriba— que esta induce en los agentes. Este fenómeno, siempre importante, lo es singularmente en el contexto de la primera fase reformista correspondiente a la “era” de Deng. Al operar sobre el entorno restrictivo en extremo del legado maoísta, los cambios políticos fueron en lo esencial *habilitadores* (“*enabling*”, según Rawski, 1995,

⁶² Algo que evidentemente debe demostrarse y no darse por hecho o ser objeto de una mera referencia tangencial.

⁶³ Siguiendo con el símil del lenguaje como institución, cualquier cambio del discurso articulado en N3 está constituido necesariamente por un sustrato léxico y gramático más profundo que lo condiciona. Se es libre para expresarse (como para actuar) pero no para reinventar el idioma (o alterar las bases de los modelos mentales).

⁶⁴ Del mismo modo que la personalidad “arraigada” de un individuo se sostiene (y se expresa) en diversas situaciones, los rasgos culturales más profundos y abstractos (e.g., valores) son “transituacionales” (*transsituational*) y por tanto confieren cierta consistencia dinámica más allá de las circunstancias específicas (Schwartz, 1992, p. 46).

p. 1152). Tuvieron como efecto una ampliación significativa de las libertades económicas y, más en general, de la esfera privada de elección de los agentes. Como se verá en el Cap. 8, en su lógica pragmática y gradualista, Deng desmonta las bases materiales e ideológicas más restrictivas del maoísmo sin remplazarlas por otras igualmente efectivas. Esta ausencia de un nuevo marco institucional con la misma capacidad que el anterior para vertebrar la acción colectiva, conduce no sólo a la creación de espacios para la experimentación, sino también a una situación general, si no de anomia, al menos sí de *infra-institucionalización*.

IV. El cambio institucional endógeno: las instituciones informales adaptativas

Esto ha llevado a una serie de investigadores —la mayoría de origen chino⁶⁵— a explorar bajo una perspectiva más sociológica, los mecanismos de respuesta endógena que se producen dentro de este contexto general de indefinición jurídica e ideológica ante la percepción de nuevas oportunidades por parte de los agentes. Algunos de estos autores, y en especial el más señalado de entre ellos, el sociólogo de la economía y experto en China, Victor Nee (2004; 2009), se han mostrado críticos con la excesiva importancia que muchos estudiosos del proceso reformista chino conceden a las explicaciones centradas en el papel del Estado (*state-centered explanations*). Según Nee y Oppen (2012), estos enfoques son incapaces de explicar “la emergencia y el crecimiento auto-reforzado de la robusta economía empresarial privada en China” (Nee y Oppen, 2012, p. 5). Por tanto, enfocarse solamente en el marco jurídico en vigor o en las políticas del Estado, tiene escasa utilidad para entender la dinámica del cambio institucional endógeno. Estos autores defienden que si bien es el gobierno el que abre espacios al iniciar la transición hacia la economía de mercado, el desarrollo capitalista en China es un proceso de innovación institucional de abajo arriba que apoyado en normas organizativas informales sirve de soporte al emprendimiento privado⁶⁶ (p. 8).

La profesora Kellee Tsai (2002; 2006; 2007) sostiene, apoyándose en un detallado trabajo de campo, que estas *instituciones informales adaptativas* (que denomina de modo genérico) surgen de forma espontánea pero no al azar, pues lo hacen necesariamente dentro de la matriz de unas *instituciones informales primordiales* que reflejan el capital humano tácito acumulado y compartido de la herencia cultural china (Tsai, 2006). Esto pone de manifiesto que el arraigamiento del sustrato

⁶⁵ El que tales investigadores sean chinos, o al menos que hablen el idioma, facilita las labores de campo asociadas al trabajo sociológico: entrevistas, revisión de fuentes primarias (archivos y documentos históricos), etc.

⁶⁶ Nee (2009, noviembre) ofrece un interesante análisis de cómo el arraigamiento de la acción económica dentro de redes sociales informales explica la emergencia del cluster industrial en la región del delta del Yangzi.

cultural confiere continuidad *dinámica* al cambio institucional: (1) permitiendo un cambio institucional *adaptativo* en el margen que permite aprovechar nuevas oportunidades; y (2) vertebrando tal cambio sobre unas instituciones socioculturales profundamente *arraigadas* que actúan a modo de *plantilla* para facilitar la convergencia de los patrones de comportamiento y creencias de los distintos agentes. En consecuencia, como muestra Tsai, y a modo de ilustración de lo que puede entenderse como la dialéctica del cambio institucional arraigado *northiano*, las múltiples instituciones informales adaptativas que explican el desarrollo del sector empresarial privado en China —tanto sus aspectos específicos (e.g., la emergencia de un importante mercado financiero “en la sombra”⁶⁷) como más generales— son el resultado del cambio institucional que se produce en el N3 más superficial por la interacción estratégica de agentes cuyos modelos mentales están culturalmente constituidos (N2 y N1).

Estas contribuciones desde la perspectiva sociológica ponen de manifiesto que el arraigamiento del comportamiento económico y político en el sustrato cultural no es un ejercicio intelectual sin consecuencias prácticas sobre una teoría que pretenda explicar el desarrollo económico. Debemos señalar que del mismo modo que un análisis *economicista* y desarraigado de N4 debe fijar, tácita o explícitamente, una serie de condiciones y supuestos de partida de N3 (e.g., la idea de que privatizar es una decisión racional que puede tomarse sin ningún tipo de resistencias políticas), un análisis de Economía política de N3 desarraigado hace lo mismo con N2: e.g., suponer que el sistema político está *normativamente* orientado al bienestar general y no a intereses particularistas.

El problema del análisis desarraigado en ambos casos sigue siendo que al evitar modelizar (aun de forma aproximada) los niveles institucionales inferiores se pierde capacidad explicativa en perspectiva dinámica porque se ignoran fuerzas (motivaciones) profundas que inciden en la vertebración de la acción social. Por ejemplo, en ausencia de un esfuerzo de modelización del N2, es imposible determinar si la voluntad de desarrollo inclusivo que se le presupone al gobierno chino (como “foto” estática al inicio de las reformas) es una característica arraigada en la cultura política y por tanto tenaz por encima de las coyunturas; o si, por el contrario, es fruto evanescente del oportunismo político de Deng con vistas a asegurar la supervivencia del régimen ante el cuestionamiento de su legitimidad debido a los errores del maoísmo, como señalaría un enfoque de la elección racional (anclado en N3 y desarraigado). La diferencia entre uno u otro supuesto no es

⁶⁷ Véase el libro “Back-Alley Banking: Private Entrepreneurs in China” de Kellee Tsai (2002).

baladí, y tiene importantes implicaciones sobre la capacidad predictiva de los modelos porque como muestra la Historia, en un mundo no ergódico, las coyunturas cambian. Pero hay otro motivo fundamental para considerar el arraigamiento profundo: aporta luz sobre las distintas *formas* culturalmente condicionadas que adoptan las instituciones para cumplir con determinadas *funciones* con finalidad adaptativa y que son comunes para todas las economías desarrolladas. Para llegar a un enfoque analítico fecundo que nos lleve a este punto, sin embargo, es necesario operativizar el análisis del arraigamiento profundo.

4.2 El arraigamiento profundo y los aportes *culturalistas* a la Economía

Además de la literatura que desde el prisma de la sociología económica se ocupa del “cambio endógeno”, existen otras líneas de investigación que denominamos de “arraigamiento profundo” y que pueden aportar luz para el análisis de las reformas chinas. Agrupándolas *grosso modo* en categorías homogéneas, las más importantes se muestran con rótulo gris en la Figura 2.2: en el eje horizontal según el núcleo de su *explanans* (figura rotulada) y la proyección de su *explanandum* (flecha con línea discontinua); y, en el eje vertical según que el fenómeno analizado sea más específico o, por el contrario, más amplio y/o abstracto. Nótese que, en contraste con la ubicación de éstas en la Figura, la recién reseñada literatura del cambio endógeno sitúa su núcleo explicativo más en N3 que en N2. Esto es así porque aunque esta perspectiva sociológica se limita a invocar *ad hoc* patrones culturales arraigados en N2, el núcleo de su *explanans* se sitúa en N3: el análisis contingente del comportamiento deliberado (social y económico) de emprendedores que responden ante las oportunidades que brinda un nuevo contexto histórico mediante normas informales endógenas. Por otra parte, su *explanandum* se proyecta hasta N4 pues pretende conectar los determinantes profundos del crecimiento (del sector privado chino) con los más próximos (e.g., el éxito económico que alcanzan los *clusters* de empresas familiares⁶⁸).

En contraste con este tipo de análisis sociológico, relativamente *superficial* en sentido institucional —pues las instituciones informales “adaptativas” responden a cambios coyunturales—, las cuatro líneas de investigación que se consideran más abajo pueden definirse como *culturalistas* porque van a ocuparse —analizando, modelizando, y no sólo invocando— del sustrato cultural profundo con la pretensión de establecer relaciones explicativas a partir del mismo. En definitiva, se

⁶⁸ Lo que se traduce en métricas económicas extra-institucionales: estadísticas sobre producción, valor añadido, etc.

interesarán por la cultura entendida como un sustrato tenaz e inalterable⁶⁹ ante la acción deliberada de N3, cuya *intangibilidad* (e.g., valores, creencias, orientaciones profundas) llevará a un elevado grado de abstracción en el análisis que inevitablemente limita la proyección de su *explanandum* y redunda en implicaciones sobre las reformas chinas que son menos directas.

I. La necesidad de operativizar adecuadamente el estudio de los factores culturales

Antes de presentar estas líneas de investigación, y dado lo inusual de abordar el proceso de reformas chino desde una perspectiva institucional que llega hasta el nivel *constitutivo* más profundo, conviene repasar brevemente el estado de los estudios culturales centrados en los procesos económicos. A pesar de que la fuerza de los hechos ha desterrado el viejo mito *weberiano* de la incompatibilidad de la cultura tradicional china (confuciana) con el capitalismo (Whyte, 2009), la relación seminal que establece Weber entre cultura y economía reviste en la actualidad mayor vigencia que nunca⁷⁰. De Jong (2013), en un interesante y actualizado libro recapitulativo sobre la relación entre cultura y economía, afirma que la reemergencia a partir de los años noventa del siglo XX del interés por los factores culturales se debe en gran medida al auge de la NEI —en particular a la contribución de North— y también a la singularidad del éxito desarrollista de varios países del Este de Asia. Para este autor, frente al concepto amplio de “cultura” empleado en otras ciencias sociales, en Economía predomina una concepción más acotada en la que el análisis de factores culturales ha pasado a ser sinónimo del estudio de los “valores” transmitidos entre generaciones. Con estos antecedentes, no es de extrañar que el debate sobre la existencia o no de unos “valores asiáticos” compartidos por las sociedades de herencia confuciana sea tan prolífico⁷¹.

⁶⁹ Como se verá en el Cap. 4, la realimentación desde N3 a N2 es muy tenue y sus efectos sólo se manifiestan en lógica evolutiva a largo plazo.

⁷⁰ Véase Guiso, Sapienza y Zingales (2006, pp. 26-29) para un resumen de la evolución de la relación entre Economía y cultura a través de la historia. Estos autores parten de Adam Smith y su Teoría de los Sentimientos Morales: la idea de que los condicionantes culturales (éticos) pueden ser tan importantes como los intereses personales. Continúan con la reversión causal de Marx (la tecnología como motor de la estructura social, los intereses de clase y la “superestructura” ideológica), pasando por Weber y su famosa relación entre religión y economía (posteriormente matizada), hasta llegar a la síntesis *gramsciana* (la hegemonía cultural, o del mundo de las ideas, como instrumento de poder) y a la tesis de Polanyi del arraigamiento de la economía dentro del todo institucional. Según estos autores, el “imperialismo” racionalista y formalista que impera en la posguerra (II G.M.) expulsa a la cultura de la Economía hasta que el papel de las normas informales es reivindicado por autores como Hirschman, Banfield, Putnam, Fukuyama, Landes, Knack y Keefer, a través, sobre todo, de los conceptos de *confianza interpersonal* y *capital social*. Finalmente, sólo el auge neoinstitucionalista a finales de los 90s termina por consolidar los estudios culturales en Economía.

⁷¹ Véase Lee (2003) para una revisión crítica sobre el concepto de valores asiáticos. Estos valores inspirados en la ética confuciana incluyen la benevolencia, el paternalismo (y “familismo”), el autoritarismo, el nepotismo, el espíritu comunitario, la diligencia, la frugalidad, la obsesión por la educación, etc. (p. 31).

A decir de Whyte (2009), de la tesis de la “deficiencia cultural” se ha pasado a su idea opuesta: los valores asiáticos —en esencia chinos— explican en gran medida el éxito desarrollista asiático⁷².

Sin embargo, puesto que el concepto de cultura es amplio y difuso, e incide sobre los fenómenos económicos a través de la *mediación* de otros incentivos más cercanos al ámbito intencional de la acción individual (N3), extraer relaciones explicativas fuertes y nítidas no es una pretensión realista. Por eso, sostienen Guiso, Sapienza y Zingales (2006) en “Does Culture Affect Economic Outcomes?” —el artículo más influyente en la última década que se ha publicado sobre la cuestión⁷³—, los economistas han sido reacios a considerar los factores culturales como posibles determinantes de los fenómenos económicos, y por eso el reto en la actualidad sigue siendo diseñar hipótesis que sean contrastables y refutables⁷⁴. En los últimos años, sin embargo, se han producido avances considerables para operativizar el análisis de los factores culturales. En particular, gracias al desarrollo de nuevas técnicas de investigación empírica y la disponibilidad de un mayor número de datos, es posible identificar diferencias sistemáticas en los valores y creencias de los individuos, y relacionarlas con el legado cultural.

Para que estos avances puedan enriquecer la comprensión de los fenómenos económicos es necesario previamente acotar la definición de cultura, o al menos de aquellos aspectos de la misma, que van a ser objeto de análisis. En este sentido, Guiso et al. (2006, p. 23) proponen un paso clave para evitar el problema generalizado de causalidad circular: limitar el análisis a los elementos culturales “heredados y de movimiento lento” (*slow-moving*), es decir, a la capa cultural más tenaz y arraigada que hemos asimilado a N2/N1 del sustrato normativo y constitutivo. Este nivel, que aquí llamamos de “arraigamiento profundo” se mantiene prácticamente inalterado durante la vida de los individuos (ya enculturados) ya que precisamente porque la experiencia vital se interpreta en base al sustrato cultural, éste no se ve afectado por aquélla. En conclusión, y como bien señalan Guiso et al. (2006, p. 25), no deben confundirse el análisis de los elementos culturales profundos con el de los componentes culturales de movimiento rápido (*fast-moving*) de la literatura centrada en la

⁷² Sobre esta idea impulsada por una corriente de literatura revisionista, véase Whyte (2009, p. 374).

⁷³ Artículo con más de 1400 citaciones a fecha de junio de 2015.

⁷⁴ El hecho de que esto ha sido y sigue siendo una asignatura pendiente es congruente con los flujos y reflujos de las tesis culturalistas, siempre a rebufo de la última evidencia empírica en materia de desarrollo y de las modas académicas imperantes. E.g., los mismos valores que para muchos analistas occidentales explicaban el crecimiento económico en Asia entre 1970 y 1990, se considerarán causantes de la crisis financiera asiática de los 1990s (Lee, 2003).

“interacción social”⁷⁵. Es decir, con aquellos enfoques analíticos que, como la literatura del cambio endógeno, se interesan primordialmente en el N3 de la acción estratégica.

Antes de concluir este preámbulo deben introducirse dos últimas consideraciones. El reto de introducir factores explicativos de índole cultural en el análisis de los fenómenos económicos no es otra cosa que el reto del arraigamiento profundo: operativizar con suficiente rigor científico un análisis institucional que contemple N3 —es decir, el comportamiento político y su respuesta endógena deliberada— dentro del sustrato cultural en el que se arraiga. Para ello, como sugieren Guiso et al. (2006), es necesario identificar los canales a través de los cuales la cultura incide, directa o indirectamente, sobre el comportamiento económico. No hacerlo lleva a estudios generales y de poca utilidad. Estudios en los que como afirman estos autores se pretende saltar directamente desde los *proxies* de una cultura a los resultados económicos: e.g., las regresiones que relacionan creencias religiosas en un país con el crecimiento económico (p. 37). En segundo lugar, una vez definido los canales de transmisión, el análisis debe apoyarse en una evidencia empírica que sea lo más sólida posible (e.g., a través de estadísticas basadas en encuestas que sean replicables) y no exclusivamente en las inferencias de un análisis narrativo por muy detallado que sea (p. 28).

II. Investigaciones del Nivel 2 institucional: la Cultura Política

La primera de las cuatro líneas de investigación enfocadas en el análisis del sustrato cultural que vamos a considerar es la literatura sobre *cultura política* que surge a partir del trabajo seminal de Almond (1956). Esta línea de investigación empírica, cuyas principales contribuciones se analizan en el Cap. 3, se ocupa de las “orientaciones” relativas a la acción política que están profundamente arraigadas en una sociedad⁷⁶. Permite, más allá de la especificación formal de las reglas políticas (e.g., el tipo de régimen, constitución, ordenamiento jurídico), explorar dentro del sustrato normativo tenaz (N2) el “conjunto de significados y propósitos” (p. 396) que *orientan* la gobernanza política en N3: cómo *realmente* opera el sistema político desde un punto de vista sustantivo. Dada la singularidad de la cultura política china, profundamente impregnada de la ética

⁷⁵ Esta es exactamente la diferencia entre lo que hemos llamado arraigamiento profundo (relativo al sustrato cultural, es decir a N1/N2), y el arraigamiento superficial de la acción económica dentro de una realidad sociológica en N3. La presentación de la Topología del Espacio Institucional en el Cap. 4, permitirá aclarar esta importante diferencia.

⁷⁶ Para un resumen en castellano sobre el tema véase el libro “Cultura Política” editado por Del Castillo y Crespo (1997). Como afirma el profesor Francisco Llera en esta obra, la cultura política trata de los “valores, sentimientos y creencias” que inciden en el comportamiento político y que no son simples reflejos ni productos de la estructura social y política, sino que son “más persistentes y autónomos de lo que el marxismo ortodoxo, el liberalismo y la teoría de la elección racional” suponen (p. 53). El método empírico suele basarse en la investigación muestral y por encuesta.

confuciana, el aporte de esta línea de investigación será una de las claves que permitirán descifrar la PIC. Esto es así, anticipando las conclusiones que se presentan en próximos capítulos, porque frente a las sociedades individualistas y liberales de Occidente, y en particular de los países anglosajones, la orientación paternalista y colectivista de la cultura política china es un factor explicativo central (aunque no el único) de un modo de gobernanza *sui generis* que traslada su heterodoxia a los mecanismos de protección de los DP. Este trabajo mostrará que, a pesar de su heterodoxia, estos mecanismos funcionan precisamente por estar arraigados en la cultura política china.

Esta línea de investigación es ilustrativa de lo que se puede hacer, dentro de la complejidad de todo análisis cultural, para indagar sobre un canal principal de transmisión de los valores culturales hacia el N3 de la acción política deliberada, apoyándose en datos empíricos. Esto permite examinar con mayor objetividad la idea central de la literatura descriptiva de los “valores asiáticos”: el que estos valores impregnan los modelos económicos *estatistas* (*state-led*) de los países del Este asiático y que inciden de forma significativa sobre el éxito desarrollista de los mismos (Lee, 2003, p. 32). De hecho, como ponen de manifiesto varios estudios, y sobre todo el de Blondel e Inoguchi (2006) —el único a gran escala y basado en encuestas que compara la cultura política de los países de influencia confuciana con los europeos—, en China subyacen orientaciones relativas al objetivo de la función política semejantes a las que se dan por hecho en los sistemas liberales de Occidente (e.g., el derecho de todo ciudadano a expresar su opinión política, o la idea de que el gobierno debe ser responsable de garantizar el empleo), pero también importantes diferencias en cuanto a los mecanismos concretos de gobernanza política: e.g., una superior propensión de los chinos a considerar que el gobierno sabe “mejor” lo que tiene que hacer y que por tanto el ciudadano debe obedecer⁷⁷. Sin embargo, estos aspectos idiosincráticos de la cultura política china que evidencian un proverbial paternalismo en el modo de gobernanza, pasan de ser apreciaciones del investigador, a sustentarse en una evidencia tangible y replicable.

⁷⁷ E.g., mientras que a la pregunta de si “generalmente el gobierno sabe mejor que el ciudadano lo que ha de hacerse”, la diferencia entre el número de encuestados chinos que dan una respuesta afirmativa y los que discrepan es superior al 40%, en el caso de los países europeos este mismo resultado es negativo (casi -40% en el Reino Unido y Alemania), con una media europea situada en torno al -25%. En el caso de la pregunta relativa a la obediencia al gobierno las distancias son aún mayores (Blondel e Inoguchi, 2006, p. 81 y p. 106).

III. Investigaciones del Nivel 1 institucional: las dimensiones culturales

Una segunda línea de investigación, que surge a raíz del trabajo seminal sobre dimensiones culturales de Hofstede (1980a), se basa en los resultados de grandes encuestas administradas en diferentes países para explorar bajo un enfoque estadístico comparado los valores (creencias, orientaciones, etc.) que definen la capa más básica y profundamente arraigada de las distintas culturas nacionales. La explosión de los denominados “estudios transculturales” (*cross-cultural studies*) que se produce a partir de la década de los ochenta es un hecho significativo que abre un nuevo paradigma en el análisis de la cultura dentro de las ciencias sociales aplicadas y que Minkov (2011) resumen en un libro actualizado de referencia. Este autor describe hasta 27 de los trabajos que considera más relevantes, y presenta sus principales conclusiones en términos de los índices resultantes asociados a diferentes dimensiones culturales. Estas dimensiones son en realidad *constructos* culturales que surgen del análisis factorial de los resultados: e.g., individualismo-colectivismo, alta-baja distancia jerárquica, escaso-fuerte control de la incertidumbre, masculinidad-femeninidad. Puesto que la mayoría de estos trabajos empíricos se enfocan en N1 (los menos en N2), ofrecen lo más parecido a una “radiografía” de la parte nuclear y compartida (dentro de una sociedad) de lo que Hofstede llama los “programas mentales” y que siendo cuantitativa permite la comparación entre países. En definitiva, y como afirma este autor, se llega de este modo a los valores constitutivos asociados al propio concepto subjetivo de racionalidad (1980b). Es decir, a la capa profunda y tenaz de una racionalidad culturalmente *constituida* e incuestionable (por ser inconsciente) que distingue a unas sociedades de otras.

La literatura transcultural se aborda en más detalle en los siguientes capítulos⁷⁸, por lo que en este punto concluimos la presentación de esta valiosa contribución empírica con dos consideraciones relativas a las implicaciones que tiene sobre el análisis de arraigamiento en perspectiva *northiana*.

En primer lugar, y a pesar de cierta disparidad en cuanto a las dimensiones culturales y resultados de la gran variedad de estudios transculturales⁷⁹, existe amplio consenso en clasificar a China (y en general a los países que comparten la herencia cultural confuciana) como un país

⁷⁸ Aunque los datos empíricos más salientes relativos a China y el RIIO se presentan en el Cap. 5 para facilitar el análisis comparativo de sus respectivos EI, los estudios transculturales se tratan con detalle en el Cap. 6.

⁷⁹ No todos miden lo mismo, ni adoptan la misma metodología, ni tienen el mismo foco.

comparativamente (i) colectivista, con (ii) una alta distancia jerárquica y con (iii) una orientación a largo plazo. En estas tres dimensiones, China se distancia de forma significativa de la mayoría de países occidentales, y se sitúa casi a las antípodas de los países anglosajones. Esto significa que, en aspectos relevantes⁸⁰, China tiene rasgos culturales idiosincráticos que difieren marcadamente del referente tácito o explícito de los valores “universales” de Occidente. Esto debe servir de señal de que el N1 debe ser considerado dentro del marco analítico institucional.

En segundo lugar, los valores normativos de N2, orientados a vertebrar aspectos básicos de la acción colectiva —e.g., la gobernanza política, la familia, el sistema educativo—, se arraigan dentro de los valores *terminales* (no instrumentales) que conforman la capa constitutiva de N1. Por ello, no debe sorprender observar un alto grado de coherencia entre ambos niveles. Por ejemplo, la alta distancia jerárquica en N1 de China puede entenderse como un meta-valor de máximo nivel de abstracción (y profundidad *cultural*) que se proyecta en el sustrato normativo de N2 como orientaciones básicas que permiten estructurar múltiples ámbitos de acción *social* y que impregnan las instituciones (patrones de comportamientos recurrentes en N3) con un alto grado de isomorfismo: e.g., la alta distancia jerárquica en las relaciones con el Estado (como elemento ya reseñado de la cultura política), dentro de la familia o en el ámbito educativo entre alumnos y profesores (Hofstede, 1991).

IV. La relación problemática entre cultura y economía en los enfoques “desarraigados”

Una cuestión de singular relevancia, y que merece un tratamiento específico, surge a raíz de las grandes encuestas transculturales de “papel y lápiz” (*paper-and-pencil surveys*) basadas en muestras apareadas, que diversos autores y organizaciones han impulsado en las últimas tres décadas⁸¹, y entre las que destaca por su enormidad la red global del World Values Survey (WVS). La proliferación de datos brutos a la que los investigadores sociales tienen acceso gracias a estas bases de datos relativamente abiertas, ha dado pie a centenares de publicaciones académicas⁸² en las que se emplean variables explicativas de naturaleza cultural, o bien de forma directa, o procesadas

⁸⁰ En particular el eje individualismo-colectivismo es el que más ha sido empleado en estudios empíricos y el que según la psicología cultural tiene mayor capacidad explicativa sobre la variedad cultural (Gorodnichenko y Roland, 2010).

⁸¹ Las más famosas siendo las impulsadas por Hofstede y su equipo, el proyecto GLOBE, Schwartz, Michael Bond y la “Chinese Culture Connection” (Minkov, 2011).

⁸² E.g., la que a día de hoy es la principal base de datos para los estudios transculturales, la WVS, ha sido utilizada en más de 400 publicaciones académicas. Por otra parte, Hofstede —el científico social más citado de las últimas décadas— sólo en el año 2010 ha sido citado en 897 artículos en revistas indexadas (Minkov, 2011, p. 214).

de diversos modos (e.g., mediante la técnica “Hofstede” de análisis factorial). Entre esta multitud de estudios —al socaire de una moda institucionalista, como se verá, mal entendida y peor llevada a la práctica—, destacamos aquellos cuya finalidad es explicar fenómenos económicos a partir de estos datos culturales brutos o procesados. En ausencia de un enfoque arraigado de tipo *northiano* (o equivalente), estos esfuerzos son incapaces de conectar los determinantes profundos y próximos del crecimiento con un mínimo de rigor científico, por lo que su valor práctico es exiguo.

Entre las investigaciones culturalistas “desarraigadas”, distinguimos dos categorías:

- 1) La más amplia, incluye los trabajos que se limitan al análisis de N3 institucional y que, como afirma Marini (2004), parten a la búsqueda de *la* “actitud” que sirve de *llave* del desarrollo económico. Se pueden subdividir en dos grupos según la variable explicativa empleada sea la “confianza interpersonal” (virtud *social* asociada al capital social de Putnam) o la “motivación hacia el logro” (*achievement motivation*) como disposición individual.
- 2) Estudios que relacionan estadísticamente, pero sólo de modo *directo*, elementos culturales de N1 o N2 —e.g., dimensiones de Hofstede u otros— con parámetros relativos al desempeño económico, vulnerando así el principio de Guiso et al. (2006) de identificar cuidadosamente los canales de transmisión entre las variables culturales y el efecto económico que producen.

La primera tipología presenta severas limitaciones. Para empezar, los *proxies* “actitudinales” son en realidad expresiones sociológicas de N3, por lo que las relaciones causales que de ellos se derivan son superficiales y carecen de profundidad de arraigamiento. Además, la relación circular entre actitudes y resultados económicos genera un problema de endogeneidad difícilmente resoluble. Nótese que existe una diferencia conceptual de base entre la “confianza” como *actitud* expresada y medida en N3, y la “confianza” como *predisposición* cultural arraigada en N1/N2. En este segundo caso, tal predisposición u orientación cultural profunda puede aflorar, o por el contrario permanecer latente, en función de cómo las circunstancias específicas de una sociedad afectan al ámbito institucional de la acción deliberada⁸³. De modo análogo, una “menor”

⁸³ En efecto, Guiso et al. (2006) señalan que aunque el análisis cultural regresa a la economía a través del concepto de confianza (*trust*), éste presenta severas limitaciones pues no es una variable cultural heredada. Al entenderse como una actitud, combina una predisposición cultural con elementos de racionalidad que son contextuales: e.g., dependientes de la calidad del ordenamiento jurídico y la eficacia de los mecanismos de cumplimiento. El que un concepto como “confianza” pueda entenderse como *creencia* cultural arraigada o *actitud* superficial (contingente) —conceptos muy diversos desde el punto de vista institucional— ilustra la dificultad inherente del análisis institucional para tratar con el mundo de las ideas, y que esta tesis pretende mitigar a través de la topología del Espacio Institucional del Cap. 4.

predisposición hacia la confianza interpersonal no significa que ésta no pueda darse como actitud *racional* ante determinadas condiciones institucionales de N3 (e.g., de gobernanza política, incentivos económicos, etc.). De negar este supuesto, caeríamos en un determinismo cultural que negaría todo interés práctico de la Economía del Desarrollo⁸⁴.

Para ilustrar estas ideas, nos referimos a uno de los más influyentes estudios empíricos dentro de esta categoría, con más de 5000 citaciones, en el que Knack y Keefer (1997) encuentran una fuerte correlación entre el “capital social” y el crecimiento económico a medio plazo. Estos autores emplean como proxy de la “confianza interpersonal” —uno de los dos componentes en los que dividen el capital social— el porcentaje de respondientes en un país que contestan afirmativamente a la pregunta del WVS sobre si “en general, se puede confiar en la mayoría de la gente”. Nadie puede saber con certeza qué mide exactamente esta pregunta. Es una pregunta ambigua para un concepto ambiguo⁸⁵. Quien la contesta, ¿tiene en mente un concepto abstracto normativo, o una apreciación subjetiva contextualmente situada? ¿dónde sitúa su baremo personal de confianza para que su respuesta sea comparable con otras⁸⁶? Incluso suponiendo que fuese un proxy perfecto —de modo que sea justificable sustentar gran parte de la investigación sobre una sola pregunta—, pero, ¿un proxy de qué variable exactamente? De una cultural, pero definida, ¿con qué grado de abstracción y con qué tenacidad temporal? Una variable que tiene efectos sobre el desarrollo económico, pero ¿cómo, por qué canales y bajo qué circunstancias? ¿Es un determinante profundo del crecimiento, o uno próximo, que esquiva la parte difícil relativa al desarrollo económico de definir el cómo se llega a esos niveles de confianza interpersonal⁸⁷? Con tantas dudas, no puede sorprender la existencia de datos atípicos e implicaciones sorprendentes en el trabajo de Knack y Keefer⁸⁸.

⁸⁴ Un trabajo previo de Guiso et al. (2003), que los mismos autores criticarán posteriormente, en el que se utiliza la religión como proxy cultural para llegar a la conclusión de que determinadas creencias son más conducentes a la confianza interpersonal y por tanto al desarrollo, es un ejemplo ilustrativo de este tipo de literatura inocua. Este tipo de literatura, reminiscente del mito *weberiano* anti-confuciano, llevaría al sinsentido de poco menos que exigir una conversión religiosa como prerequisite para alcanzar el pleno desarrollo económico.

⁸⁵ Los autores reconocen esta ambigüedad (p. 1256). La confianza se refiere a qué “gente”, para qué “transacciones”, bajo qué “contextos”, etc.

⁸⁶ Un mismo hecho —e.g., no coger a quien hace autostop— puede parecer desconfianza a unos y algo normal a otros.

⁸⁷ Aconsejar a los países subdesarrollados que incrementen la confianza interpersonal sin explicar cómo sería estéril.

⁸⁸ Por ejemplo, los resultados muestran que del panel de 29 países, el que más crece en el período considerado (1980-1992) es Corea del Sur, a pesar de que se sitúa en la zona media de confianza interpersonal. Un nivel de confianza interpersonal que aún así supera a países tan desarrollados y con una cultura cívica tan consolidada como Alemania y Austria. Además, puesto que en el extremo de máxima confianza se sitúan los países nórdicos y anglosajones, mientras que varios países emergentes lo hacen en el extremo opuesto, ¿debe extrapolarse que serán los primeros los que más crezcan en las próximas décadas?

En cuanto a la segunda tipología, la pretensión de correlacionar directamente una variable independiente cultural de N1 con una dependiente de N4 es problemática. Para entenderlo en su justa medida, tomamos como ejemplo las investigaciones técnicamente sofisticadas de Gorodnichenko y Roland (2010; 2011a; 2011b) ya que poseen los principales ingredientes que permiten ilustrar las limitaciones de este tipo de aproximación⁸⁹. Estos economistas de UC Berkeley concluyen en base a un modelo de crecimiento endógeno que (i) la dimensión individualismo-colectivismo es la que mayor capacidad explicativa tiene sobre el crecimiento económico a largo plazo, y (ii) que son las sociedades más individualistas (según los baremos de Hofstede y Schwartz) las que más innovan y crecen. En este tipo de trabajo, sin embargo, conviene distinguir cuidadosamente entre los modelos, la base empírica (los datos y las correlaciones estadísticas) empleada para su validación y las implicaciones plausibles que se derivan de sus resultados. En este caso, los autores realizan una regresión entre el logaritmo de la renta per cápita de un conjunto de países —también, separadamente, de dos *proxies* del nivel de innovación⁹⁰— y sus respectivos índices en la dimensión individualismo-colectivismo de Hofstede. No hay nada más que pueda considerarse relevante a efectos de sustentación empírica. Nada. Por eso cabe preguntarse si es razonable concluir en base a este tipo de modelo parsimonioso que los países individualistas son los que más innovan y crecen. Aún suponiendo que tal relación genérica fuera sólida y que en el “*ceteris paribus*” no nos dejáramos de lado variables con mayor carga explicativa, ¿qué utilidad práctica presenta desde una perspectiva de la economía del desarrollo? Por otra parte, el que estos autores postulen en su modelo que tal relación se fundamenta en que en las sociedades individualistas el status social incentiva al innovador, ¿es una explicación convincente o tan simplista y poco aprovechable como para resultar prácticamente inútil? Para responder en base a hechos, baste decir que varios países asiáticos ocupan lugares destacados en el ranking de los más innovadores⁹¹. Sin ir más lejos, el Global Innovation Index (GII) del 2014, en su subíndice de “creación de conocimiento”, sitúa a Corea del Sur como el país con la mayor ratio de patentes y

⁸⁹ Utilizan un sofisticado modelo de crecimiento endógeno y se apoyan en marcadores genéticos y en la distancia entre grupos sanguíneos como variable instrumental para descartar la causalidad circular, es decir, justo la posibilidad que defiende empíricamente Inglehart (1990) de que los países se hagan más individualistas conforme se hacen más ricos.

⁹⁰ El logaritmo de patentes por millón de habitantes y el índice de desempeño innovador del Economist Intelligence Unit como *proxies* de la innovación.

⁹¹ En el ranking del Economist Intelligence Unit (que emplean los autores) de 2009, Japón con un índice de individualismo de 46/100 en la escala de Hofstede, es el país más innovador del mundo, mientras que Corea del Sur se sitúa en el puesto 7 por encima de EE.UU.. En el Global Innovation Index (GII) del año 2014, Singapur (20/100) y Hong Kong (30/100) figuran entre los diez primeros puestos, por encima de países como Bélgica (75/100). Véanse los datos accesibles on-line en www.globalinnovationindex.org, y www.economist.com/node/13562333, (acceso 4/6/15).

publicaciones científicas por PNB del mundo. Un país tan extremadamente colectivista, 18/100 según la escala de Hofstede (menos de 50 se entiende como colectivismo), como EE.UU., que ocupa el tercer puesto, lo es individualista (91/100).

En conclusión, ambas tipologías ponen de manifiesto las carencias de los enfoques analíticos desarraigados incluso cuando integran variables culturales. El primer enfoque es *plano*: apenas una descripción superficial en clave sociológica de una realidad concreta que se observa en el N3 institucional. Pero, sin profundidad de arraigamiento, se ignoran las capas profundas y tenaces que confieren consistencia dinámica al cambio institucional, malogrando así la capacidad predictiva de los modelos. En el segundo enfoque, por el contrario, los valores culturales más profundos y abstractos de N1 se proyectan, o mejor dicho, se “lanzan” directamente y mediante relaciones simplistas y genéricas hacia una concreción ficticia e inútil en N3 o N4.

Estas críticas no son óbice, obviamente, para que los valores constitutivos de N1 funcionen como filtros culturales arraigados que orientan de un determinado modo los patrones básicos vertebradores de la acción social (N2), y por esta vía “impregnen” el funcionamiento de las instituciones (N3). Pero sí sirven para subrayar que no hay atajos que permitan explicar el cambio social y económico sólo en base a las dimensiones culturales más arraigadas.

Tampoco es un menosprecio al estudio de los valores, normas informales, actitudes u otros fenómenos culturales *superficiales* expresados en N3 que, como vimos en el caso de las instituciones informales adaptativas, desempeñan un papel significativo en el cambio institucional endógeno. Es indisputable, por ejemplo, que la confianza interpersonal (no en sentido *normativo* y latente, sino en un sentido *positivo* dada una realidad contextual) posee un importante valor institucional en la medida en que sirve de lubricante que reduce de modo general los costes de transacción. Además es una variable especialmente “atractiva” para los economistas porque puede definirse en términos matemáticos como la probabilidad subjetiva que atribuye un agente a que otro se comporte del modo esperado, y por tanto “incorporarse con sencillez en los modelos económicos estándares” (Guiso et. al, 2006, p. 29). Sin embargo, el criterio definitivo para juzgar una teoría o un modelo no puede ser la suavidad con la que los distintos elementos encajan en un modelo formalizado y parsimonioso, sino su capacidad para explicar y predecir la realidad. En definitiva, para ser útil: e.g., aportando luz sobre cómo se fomenta la confianza.

En el fondo, y como se mostrará a lo largo de este trabajo, no hay escapatoria a enfrentarse con la complejidad. Si como defiende el gran historiador económico David Landes (1998) en su libro “La riqueza y la pobreza de las naciones”, son las actitudes (diligencia, perseverancia, honestidad, tolerancia, etc.) impulsadas por factores culturales las que sostienen el desarrollo económico, la pregunta central deviene, ¿cómo se llega de las orientaciones arraigadas en N1/N2 a las actitudes manifiestas (comportamiento) en N3? En efecto, como señala Bustelo (1999) en su comentario crítico a esta obra, no es tan importante saber que un país que no conceda importancia a los valores económicos difícilmente podrá prosperar, como averiguar las razones que llevan a unos pueblos, más que otros, a concedérsela. Por este motivo, el interés debe recaer en explorar las condiciones que propician la “mentalidad” adecuada. Mentalidad que debe contemplarse más como consecuencia de un proceso a explicar que como una causa del desarrollo a exigir (p. 704).

En este sentido, como nos recuerda Landes en otra de sus obras —titulada “Culture makes almost all the difference” (Landes, 2000)—, incluso antes del éxito reformista, China ya planteaba complejos interrogantes: ¿por qué en la época de Mao, los chinos eran tan productivos (y diligentes) fuera de la RPCh y tan poco dentro a pesar de tener un mismo fondo cultural? ¿Por qué los mismos valores que se ven frustrados por un mal gobierno, encuentran en otras condiciones oportunidad y provecho?⁹² Es evidente, señala Landes, que las explicaciones culturales son tan insuficientes para elucidar el desarrollo, como es ilusoria la vieja pretensión economicista de llegar a una explicación parsimoniosa y monocausal. Los determinantes de los procesos complejos, concluye, son indefectiblemente plurales e interrelacionados (p. 3).

Explorar cómo se llega a las actitudes que motivan el comportamiento de N3, es sin duda la gran pregunta. Y esto tiene todo el sentido puesto que, como se verá a lo largo de esta tesis, tales actitudes son en sí mismas *resultados* institucionales: e.g., tanto la *confianza* que tiene el inversor en que el gobierno va a respetar su compromiso de no expropiar de forma arbitraria (que se traduce en inversión y aumento de la productividad), como la *confianza interpersonal* o capital social que impacta en los costes de transacción. Pero además, estos resultados institucionales que inciden directamente sobre los resultados económicos sólo son determinantes próximos del crecimiento; tan próximos, que aconsejar a los países en vías de desarrollo que se esfuercen en lograr “confianza inversora” o “confianza interpersonal” es poco más que decirles que no la tienen; no aporta nada

⁹² Se refiere Landes a la prosperidad económica que alcanzan los “chinos de ultramar” en otros países asiáticos.

más. Por eso, el gran reto es operativizar el análisis del arraigamiento para relacionar los determinantes profundos del crecimiento con los próximos. Esclarecer qué se puede hacer desde el gobierno —dados un sustrato cultural, un marco institucional y un contexto determinado— para llegar a resultados institucionales que mejoren la productividad a largo plazo debe ser *la* misión de la economía del desarrollo. Pero aquí es justamente donde comienza la dificultad: como señalan Knack y Keefer (1997, p. 1284), todos coinciden en la importancia del capital social, pero las discrepancias surgen en cuanto se intenta definir qué hacer para fortalecerlo.

La digresión de estas últimas páginas no es en vano. Explorar la literatura culturalista “desarraigada” permite entender por qué es de escasa utilidad para explicar el desarrollo y/o el crecimiento económico, y por lo tanto tiene poca cabida en esta investigación. También permite discernir entre lo que son valiosos métodos empíricos para “radiografiar” y analizar el sustrato cultural en base a datos cuantitativos —los estudios transculturales (N1) y de la cultura política (N2)— y el modo, aún pendiente de determinar, para incorporar estos datos dentro de un marco analítico institucional integrado que permita operativizar el análisis de arraigamiento, superando las distintas carencias que los enfoques desarraigados han puesto de manifiesto. Finalmente, tales carencias ofrecen un útil trasfondo de contraste para mejor entender y valorar la tercera línea de investigación de arraigamiento profundo que se presenta a continuación.

V. El arraigamiento bajo una perspectiva analítica histórica y comparada

El tercer programa de investigación que vamos a considerar es el del Análisis Institucional Histórico y Comparativo⁹³ (AIHC), y en particular la línea abierta por el profesor israelí Avner Greif. Este autor analiza la evolución histórica de las instituciones sobre la base de normas culturales nucleares, ofreciendo un valioso aporte teórico que arroja luz sobre la dependencia de trayectoria y la dinámica que conecta las capas profundas (N1/N2) y superficiales (N3) del arraigamiento. La esencia de su enfoque y las principales conclusiones aparecen ya en una obra seminal de gran repercusión⁹⁴ en la NEI, en la que el autor compara cómo las distintas orientaciones culturales de dos grupos de mercaderes en la Baja Edad Media —genoveses con valores

⁹³ Para una introducción al AIHC dentro del contexto más amplio del Institucionalismo, véase Caballero (2004).

⁹⁴ Nos referimos a “Cultural beliefs and the organization of society: A historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies” (Greif, 1994) con más de 2000 citaciones.

individualistas y maghribis dentro del entorno cultural musulmán con valores colectivistas— inciden en la evolución de las instituciones que regulan el comercio a larga distancia (Greif, 1994).

La principal conclusión a la que llega Greif, apoyándose en modelos basados en la teoría de juegos y en la evidencia historiográfica, es que el sustrato cultural provee un marco normativo común que, a modo de “punto focal”, permite coordinar las expectativas de los agentes ante diversas contingencias⁹⁵. Esta base cultural compartida genera lo que Greif denomina “creencias culturales racionales”, que tienen enorme relevancia institucional pues sirven para informar la estrategia de cualquier agente intencionadamente *racional*: e.g., agentes que descubrirían que actuar según valores colectivistas en una comunidad individualista, o viceversa, es una estrategia inferior (o dominada) con consecuencias prácticas en términos de la utilidad resultante.

La clave de la dependencia de trayectoria —y, añadiríamos, de la dinámica del arraigamiento considerada en perspectiva evolutiva⁹⁶— es que mientras que el marco institucional, y por tanto las estrategias óptimas de los agentes, responden adaptativamente a cambios exógenos y endógenos, las expectativas que impulsan la innovación están condicionadas por creencias culturales arraigadas. Este mecanismo —que corrobora la importancia que North otorga a la cultura como filtro para el aprendizaje— es lo que para Greif (1994) explica que incluso con un mismo fondo tecnológico y entorno físico, diversas culturas generen distintas trayectorias (soluciones) institucionales para enfrentarse a los mismos problemas: e.g., los retos del comercio a larga distancia.

Del trabajo de Greif nos interesa en especial su colaboración con Guido Tabellini para analizar la dinámica evolutiva divergente entre los modelos de organización social *básicos* de China y Europa durante el segundo milenio (Greif y Tabellini, 2010; 2012). Los autores se centran en las dos soluciones paradigmáticas prevalentes para resolver el problema genérico (y universal) de la articulación de la acción colectiva: la “ciudad” europea y el “clan” chino⁹⁷. El análisis parte de unas

⁹⁵ Una idea similar a la de las instituciones informales primordiales de Tsai (2006).

⁹⁶ De cómo en perspectiva dinámica las capas institucionales inferiores dejan su impronta en las superiores.

⁹⁷ Ambos conceptos entendidos más como tipos ideales reflejo de un modo dominante de organización social que en un sentido literal: e.g., el concepto de clan (linaje) no era ajeno a Europa, y evidentemente existían ciudades en China, si bien con un modo de gobernanza influido por la organización clánica y sin capacidad de autogobierno.

condiciones iniciales diferenciadas que, fruto de una historia política y de un legado religioso idiosincráticos⁹⁸, se manifiestan con claridad ya a inicios del segundo milenio d.C.⁹⁹:

- En la ciudad predomina un concepto de “moralidad generalizada” (*generalized morality*) que se manifiesta en vínculos éticos y mecanismos reputacionales relativamente débiles en intensidad pero con un ámbito de aplicabilidad que se extiende más allá de los linajes (parentesco).
- El clan chino se configura en torno al sistema de valores confuciano como una organización jerárquica basada en relaciones de parentesco extendidas sujetas a fuertes vínculos éticos y mecanismos reputacionales pero limitadas al ámbito de cada clan (moralidad restringida).

Dados estos antecedentes, resumimos las conclusiones a las que llegan Greif y Tabellini, y elaboramos sobre ellas, empleando por consistencia la terminología previamente introducida¹⁰⁰:

- 1) La clave de la dinámica evolutiva del marco institucional es la “complementariedad” entre el sustrato cultural profundamente arraigado (“*moral systems*”) y las “instituciones”, que en la terminología de Greif deben entenderse como los patrones de acción colectiva observados en el N3 institucional. Nótese que esta idea de Greif no es otra que el reconocimiento de la relación “vertical” entre capas institucionales según la profundidad de arraigamiento¹⁰¹.
- 2) No hay determinismo cultural: un sustrato normativo¹⁰² puede satisfacer de diversas formas las exigencias genéricas de la acción colectiva: i.e., evitar el comportamiento oportunista (el problema del “gorrón” o *free-rider*) en la provisión de bienes públicos. Por tanto, lo normal es la posibilidad de múltiples equilibrios institucionales, de los que emerge un equilibrio final (institución) que sólo un análisis contingente del contexto histórico puede explicar.
- 3) Aun sin determinismo, la “complementariedad” entre cultura e instituciones hace que un sustrato cultural (N1/N2) sea más proclive a determinadas estrategias dominantes (N3) que

⁹⁸ Las tradiciones religiosas sancionan un determinado tipo de moralidad: el confucianismo sustenta la moralidad restringida (grado de parentesco) mientras que el cristianismo la moralidad universal (Greif y Tabellini, 2012).

⁹⁹ Obviamente, el análisis no puede remontarse al origen de los tiempos, e incluso bajo una perspectiva tan a largo plazo (desde *circa* el año 1000 hasta la actualidad) es necesario asumir de forma exógena ciertas condiciones iniciales.

¹⁰⁰ Los conceptos y la terminología que emplea Greif difieren de los de North y otros neoinstitucionalistas, lo que ilustra un problema de inconsistencia al que se enfrenta la NEI y que abordamos en Capítulo 4.

¹⁰¹ Aquí, el término “complementariedad” (en vez de “arraigamiento”) que emplea Greif es confuso ya que en la NEI suele aludir o bien a las interdependencias *verticales* entre niveles, o a todas (verticales y horizontales) en general.

¹⁰² Más que a la cultura en general, Greif y Tabellini se refieren al concepto específico de “obligaciones morales” que pueden entenderse asociadas a valores constitutivos de N1 (individualismo-colectivismo) o a patrones de interacción normativos (e incuestionables) arraigados en N2 para facilitar la articulación de la acción colectiva.

otras. Esto explica, e.g., la mayor eficiencia, y a la postre prevalencia de mecanismos de sanción informales en el contexto de la moralidad restringida clánica (como prevén los modelos y confirma la evidencia empírica), mientras que los mecanismos externos y formales (leyes, tribunales) lo son en el contexto de moralidad generalizada de las villas europeas.

4) Puesto que las alternativas institucionales reflejan los valores y orientaciones de sus respectivos sustratos culturales, y son necesariamente idiosincráticas —nunca pueden ser idénticas—, presentan ventajas y desventajas comparativas que también lo son: e.g., los costes de transacción dentro de un clan son menores ya que los mecanismos de sanción informales son más eficientes; sin embargo, tal ventaja comparativa se disipa frente a los mecanismos de ejecución formales (a través de una tercera parte) conforme se expande el ámbito territorial de intercambio/colaboración necesario para obtener economías de escala y de alcance.

5) Las instituciones y el sustrato cultural¹⁰³ constituyen un “todo coherente” que Greif denomina “complejo institucional” (2010, p. 5) y que incluye los tres niveles institucionales que hemos presentado. Por ello, las estrategias dominantes en N3 son complementarias con las normas culturales subyacentes a la “meta-institución” que resuelve el problema genérico de la acción colectiva. Esto se aplica en primer lugar a las instituciones que emergen de abajo arriba para articular la acción colectiva ante problemas más específicos: e.g., el comercio de larga distancia¹⁰⁴ en China se regulará a través de códigos éticos y mecanismos reputacionales apoyados en la organización social basada en clanes. Lo mismo ocurre con las estrategias dominantes de los poderes públicos. Por ejemplo, la estrategia *racional* del Estado en la China imperial es aprovechar la efectividad de los clanes como reguladores de la acción colectiva y proveedores de bienes públicos a nivel local (e.g., educación, servicios religiosos, asistencia económica), por lo que en vez de crear estructuras paralelas que socaven la estructura social, creará instituciones complementarias¹⁰⁵: e.g., el Estado fomenta el rol de los clanes en la resolución de conflictos —arbitrando soluciones de compromiso basadas en la ética confuciana— por lo que carece de incentivos para desarrollar un sistema jurídico comparable al europeo.

¹⁰³ Por “institución” Greif entiende los modos concretos de articulación de la acción colectiva en N3.

¹⁰⁴ En este sentido, el comercio a larga distancia que estudia Greif (1994) es un ejemplo de “concreción” institucional, de los muchos posibles, del problema *genérico* de articulación de la acción colectiva que estudian Greif y Tabellini (2010; 2012). Es decir, una estrategia de equilibrio que surge en el dominio de la acción deliberada (N3), y que se arraiga en orientaciones profundas (N2): una moralidad restringida y mecanismos de sanción informales.

¹⁰⁵ Las complementariedades entre clanes y el Estado son múltiples: los clanes actúan como agentes para la recaudación fiscal, el mantenimiento del orden y la preparación de candidatos a las oposiciones a la administración imperial.

6) El “complejo institucional” es el resultado de un proceso histórico en el que se entrelazan elementos económicos, políticos, sociales y culturales del pasado (Greif, 1998). La continuidad institucional es fruto de la dependencia de trayectoria porque las interdependencias entre instituciones y entre sus varios elementos (reglas formales, normas informales, creencias, valores éticos, etc.) hacen que determinados equilibrios sean mucho más probables que otros. Por ejemplo, en el caso de la China reformista, el arraigamiento de la acción institucional de N3 dentro de una orientación profunda hacia la moralidad restringida se manifiesta en una cierta resurrección de la organización clánica, pero sobre todo por la prevalencia del fenómeno conocido como “*guanxi*”¹⁰⁶: un modo informal de colaboración estructurado sobre la base de obligaciones recíprocas asociadas a relaciones de parentesco o amistad.

En resumen, el AIHC de Greif arroja luz desde una perspectiva evolutiva sobre cómo opera el arraigamiento institucional y cómo se convierte en la fuente primera de dependencia de trayectoria. La continuidad institucional reside en la tenacidad de las capas más arraigadas de naturaleza cultural, mientras que el cambio institucional se articula sobre nuevas estrategias, complementarias con la base cultural, que surgen de la acción deliberada de los agentes en la capa institucional más superficial de N3. Esto explica, por ejemplo, que a pesar del debilitamiento de los clanes en China —proscritos durante el período maoísta y sólo parcialmente tolerados en el reformista—, persiste la misma orientación cultural de una moralidad restringida que según Greif y Tabellini lleva al menos mil años sirviendo de engrudo vertebrador de la acción colectiva. Sin embargo, bajo las condiciones específicas de un país predominantemente urbano e industrializado, tal sustrato cultural no se presentará ya en su antigua forma de organización clánica sino que se “encarnará” en nuevas instituciones adaptativas que permiten un mejor aprovechamiento de las nuevas oportunidades. Éste es el origen de un fenómeno como el “*guanxi*” considerado tan central durante el período reformista (e.g., recordamos las instituciones informales adaptativas).

El enfoque de Greif es “histórico” en *perspectiva*, porque partiendo de condiciones iniciales remotas en el tiempo, traza la evolución de los complejos institucionales que persisten en la actualidad. También, en *metodología*, porque un modelo general y abstracto no puede captar las complejidades económicas, políticas y sociales de cada proceso de desarrollo (Greif, 1997). Se

¹⁰⁶ “Guanxi” significa literalmente “relaciones” en chino. Para un análisis de este fenómeno desde una perspectiva sociológica-cultural, véase Herrmann-Pillath (2010). Para un estudio que confirma el papel central del “*guanxi*” en las empresas privadas chinas como sustituto funcional de bienes públicos deficitarios (e.g., protección jurídica de los DP), véase Xin y Pierce (1994).

requiere por tanto un análisis de las condiciones específicas de cada contexto histórico que esclarezcan, entre otros, los inductores del cambio institucional. Y es un enfoque “comparado” porque explora cómo sobre diferentes cimientos culturales se desarrollan distintas soluciones para resolver los mismos problemas de acción colectiva. En definitiva, como afirman Greif y Tabellini (2012, p. 59), “la historia económica, social y política reciente de Europa y China llevan la marca de sus diferentes organizaciones sociales y herencias culturales” (p. 59).

Finalmente, esto tiene implicaciones de calado sobre la Economía del Desarrollo, en particular sobre la valoración de los procesos de desarrollo en países con diferentes tradiciones culturales:

- 1) Los patrones culturales profundamente arraigados (e.g., el modo de moralidad preponderante) influyen en las ventajas y desventajas comparativas de las trayectorias institucionales divergentes: e.g., el modelo “europeo” es más eficiente para sustentar el intercambio impersonal, mientras que el “chino” está mejor adaptado a aquellas actividades con mayor dependencia de las relaciones interpersonales (Greif y Tabellini, 2012).
- 2) La dificultad del transplante institucional, o lo que es lo mismo, la inutilidad del diseño de instituciones *desarraigadas* que ignoran el sustrato cultural y las complementariedades institucionales: e.g., la pretensión de superar las desventajas comparativas de un modelo de gobernanza chino “heterodoxo” (por su elevada componente relacional e informal) mediante la adopción del marco jurídico de un Estado de derecho de corte occidental.
- 3) Una institución sólo puede considerarse “heterodoxa” en relación a un determinado marco normativo. Por este motivo, los modos de gobernanza basados en la moralidad restringida no sólo *no* son heterodoxos en China, sino que además son los únicos que pueden funcionar y por tanto, el presupuesto sobre el que asentar mejoras institucionales que mitiguen sus desventajas adaptativas: e.g., frente a lo ilusorio de una implantación del imperio de la Ley de tipo liberal en la China reformista (lo que hubiera sido la propuesta de los organismos económicos multilaterales de la época de haber sido consultados), minuciosos estudios de campo ponen de relieve que el florecimiento del sector privado es resultado de una serie de innovaciones que parten de una flexibilización del *modus operandi* clásico de la organización de clanes¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Se trata de un proyecto de colaboración sino-germano en el que una serie de investigaciones, recopiladas en ocho volúmenes, exploran la economía y cultura rural en la China contemporánea, y en particular el efecto de las normas informales enraizadas en la cultura china sobre el auge de las TVEs. Véase Stig Thøgersen (2002) para un resumen.

VI. El desafío sinocéntrico a las ciencias sociales “occidentales”

Al poner de relieve desde un punto de vista teórico y empírico la impronta del legado cultural chino sobre el conjunto de sus instituciones contemporáneas, Greif ofrece un asidero para indagar en la sensación de incomprensión mutua que se genera al tratar con gran parte de los científicos sociales chinos. En particular, por el “extraño” y persistente tono *culturalista* (ya mencionado en el Cap. 1) que emplean al subrayar la diferencia de raíz entre la visión del mundo china y occidental, y que Zhou Hong, Directora del Instituto de Estudios Europeos de la Academia China de Ciencias Sociales (CASS), resumiría de forma lapidaria en una conferencia en Madrid: “somos dos civilizaciones completamente diferentes y nuestros modos de pensar son diferentes” (Zhou, 2014, Mayo). Por ese motivo, sostiene la profesora Zhou, se requiere “más tolerancia y comprensión ante las singularidades de cada cual en cuanto al (modo de) desarrollo, cultura y civilización”¹⁰⁸. Hasta ahora, estas expresiones de autopercebida *unicidad* y profunda desconfianza ante la mirada desde las ciencias sociales “occidentales”, al carecer de fundamentación teórica, han sido desatendidas en los análisis de la corriente principal de la NEI. Se han considerado meros epifenómenos de un *excepcionalismo*, sospechosamente interesado y táctico, que en línea con la nueva teoría de la modernización y la posmodernidad, se irá diluyendo conforme los imperativos del desarrollo económico y de las sociedades avanzadas impulsan la convergencia inexorable hacia un conjunto de valores universales a los que Occidente sencillamente llega antes que el resto.

Esto entronca de lleno con una última línea de *pensamiento*, que no de investigación, que abordamos en este apartado y que se caracteriza no tanto por el objeto de estudio, que puede ser muy amplio (e.g., las reformas económicas, el modelo de gobernanza política, los valores sociales, la identidad nacional, etc.), como por la adopción tácita o explícita de un enfoque culturalista *sinocéntrico* que sostiene la imposibilidad de aproximarse a China desde fuera de su propio universo simbólico, y en especial desde un prisma occidental. Esta visión iconoclasta, que denuncia el intento subrepticio de imponer valores occidentales a través de la pretendida *universalidad* de las ciencias sociales, es especialmente significativa dentro de los ámbitos académico y político en la

¹⁰⁸ En su conferencia en inglés en el Instituto Elcano, Zhou Hong, afirmará: “We are two completely different civilizations and our mindsets are different”; “More tolerance and understanding to each other’s uniqueness of development, culture and civilization” (Zhou, 2014, Mayo).

RPCCh. El profesor Pan Wei¹⁰⁹ resume aptamente esta corriente de pensamiento en un discurso ante el Foreign Policy Centre de Londres al afirmar que el modelo chino consiste en cuatro subsistemas: “una forma única de organización social; una forma única de desarrollar la economía; una forma única de gobierno; y una perspectiva única sobre el mundo” (Pan, 2007). Según estos planteamientos *altermodernistas*, China no puede regirse por un modelo de gobernanza de estilo occidental entre otras razones porque la dicotomía Estado-sociedad que surge de los valores individualistas es un concepto de todo punto extraño que “no explica nada en la historia china”.

El argumento de que determinados valores inmanentes al universo cultural de los países de influencia confuciana moldean de una forma característica sus sistemas políticos y económicos no es nuevo. Sí lo es la asertividad de los defensores de unos “valores asiáticos” *colectivistas* que se entienden en contraposición al individualismo occidental para reivindicar el esfuerzo no egoísta, la sed de aprendizaje, la convivencia armónica, etc., y que según Lee Kuan Yew —antiguo presidente de Singapur y uno de sus más insignes representantes— terminarán independizándose de la influencia occidental para después abrumar al mundo por su supremacía moral (Lee, 2003, p. 33).

Esta noción general y no especialmente articulada de que China hace las cosas de otro modo y se rige por distintos parámetros ha ido ganando aceptación entre académicos y analistas occidentales: no de forma casual, en especial entre aquellos con un conocimiento de primera mano de la realidad china. Y, a raíz de la publicación de un célebre artículo del analista Joshua Cooper Ramo, tan efectista como atinado en la sustancia, se conocerá como el “Consenso de Pekín” (Ramo, 2004), precisamente para remarcar que surge como contrapunto al modelo occidental imperante encarnado en el neoliberal Consenso de Washington. En este artículo, que concluye precisamente con una entrevista a Lee Kuan Yew, Ramo afirma que la emergencia de China no sólo altera el orden mundial sino que introduce un nuevo paradigma de desarrollo —“una nueva física del desarrollo y del poder”— que está teniendo “un efecto gigantesco fuera de China” (p. 2). El Consenso de Pekín, “reflejo de la visión filosófica de la China antigua no hace distinción entre la teoría y la práctica”, y es tan flexible que a duras penas puede clasificarse como una doctrina (p. 4).

Lo que antecede lleva a una situación curiosa: ¿cómo es posible analizar con suficiente cierto rigor científico un hecho cultural diferencial que parece tan evidente para los sujetos investigados,

¹⁰⁹ Profesor de la Facultad de Estudios Internacionales de la prestigiosa Universidad de Pekín y Director del *Center for Chinese & Global Affairs*, así como investigador de la Academia China de Ciencias Sociales.

como difuso e inaprensible para el investigador foráneo? Un fenómeno que pasa desapercibido o se ignora a pesar de la abundancia no ya de “pistas”, cuanto de declaraciones explícitas en la que los propios chinos nos ponen sobre aviso. El presidente de la RPCh, Xi Jinping, en el Colegio de Europa en Brujas, en lo que puede considerarse como su más solemne discurso hasta la fecha en el Viejo Continente, dejará claro que “la unicidad de la tradición cultural china, de su historia y circunstancias hace que China deba seguir una trayectoria de desarrollo adaptada a su realidad”. Y que “uno puede difícilmente entender a China sin un entendimiento adecuado de su historia, de su cultura, y de la forma de pensar del pueblo chino” (Xi, 2014, Abril).

En definitiva, y más allá de que como señala Jayasuriya (1998, p. 81), los gobiernos del Este de Asia puedan estar fomentando interesadamente mitos culturales y haciendo un uso instrumental del *excepcionalismo* asiático —aspecto que de ningún modo es privativo de una cultura o región en especial—, no deja de ser una sorprendente anomalía en las ciencias sociales que los propios “sujetos de análisis” denuncien no verse reflejados en la aproximación analítica que aquéllas adoptan. Especialmente, porque a diferencia del mundo de los fenómenos físicos, en el mundo institucional, como nos recuerda North, los modelos mentales y las percepciones de los agentes importan y tienen implicaciones radicales. Por tanto, si algo importa al estudiar las instituciones chinas es comprender la visión sinocéntrica. Así, pues, las preguntas claves devienen: ¿de qué modo es distinta la “forma de pensar” de los chinos? ¿Y cómo puede traducirse esa diferencia en algo que sea integrable dentro de un marco analítico fructífero? Esto, ante todo, significa bajar al nivel del arraigamiento más profundo. Ya no hablamos sólo de la capa cultural asociada al tipo de normas *instrumentales* que según Greif permiten vertebrar la acción colectiva genérica —y que se sitúan más bien en el N2 normativo—, sino que ahora es necesario considerar además los valores constitutivos de N1: los más nucleares y de naturaleza puramente simbólica que constituyen el filtro cultural más básico, abstracto y tenaz a través del cual se interpreta y se da sentido al mundo.

Esto parece más que razonable, pues, como recuerdan Xing y Shaw (2013), varios insignes sinólogos, entre ellos Lucien Pye, han señalado que China no es un Estado-nación en el sentido europeo del término, sino que debe aproximarse como la singularidad histórica que es: un *Estado-civilización*. Corresponde, por tanto, asegurar que la “unidad de análisis” cultural es la correcta¹¹⁰ y entender que la tradición histórica de gobernanza única, su cultura política única y el modo

¹¹⁰ Contemplar las “lindes” civilizatorias ayuda a los investigadores occidentales a ser conscientes de algo obvio: e.g., la aproximación al análisis de los fenómenos sociales en Francia, Holanda o Australia no puede ser igual que para China.

idiosincrático de concebir la relación entre el Estado y la sociedad (p. 99) —que como se mostrará en esta tesis, constituyen la raíz de la heterodoxia institucional china— son la expresión en N2 de su arraigamiento en un núcleo cultural de N1 idiosincrático. Es esta raíz cultural diferenciada la que según estos autores explica la inevitable “apropiación” o *sinicización* a la que todo concepto foráneo se ve sometido, como proceso espontáneo de absorción que obliga a las ideas extranjeras a mezclarse y arraigarse dentro de los símbolos y prácticas locales (p. 93).

Antes de concluir con esta línea de pensamiento culturalista, hemos de abordar una última cuestión: ¿hay algún sesgo inherente en la Economía del Desarrollo, o en las ciencias sociales en general, del que debamos desprendernos (o al menos mitigar) como condición previa para abordar con garantías el estudio de países ajenos al ámbito civilizatorio occidental? Según la visión crítica del profesor de Economía indio A. H. Somjee, es natural que la ciencia social en su conjunto tenga un sesgo occidental por la sencilla razón de que surge y se desarrolla para explicar los problemas asociados a la experiencia social y política de los países occidentales, a través del esfuerzo intelectual de individuos que a su vez comparten una cosmovisión occidental. Sin embargo, este sesgo, que podríamos denominar *sustantivo*, convive según este autor con otro más limitador de carácter *metodológico* o incluso epistemológico: la obsesión de los científicos sociales occidentales por ser “científicos” a expensas de ignorar lo complejo (*fuzzy*) y lo que no puede ser medido; una especialización a ultranza que ha obtenido grandes réditos en el campo de las ciencias naturales, pero que en las “ciencias humanas” sacrifica la visión de conjunto del “bosque”.

Esto ha producido un problema de fragmentación (*segmentation*) entre disciplinas, entre aspectos indisolubles de la realidad, que según Somjee (2002) se hace especialmente evidente y limitador en el caso de las teorías de desarrollo. Mientras los más “puristas”, típicamente economistas, ofrecen prescripciones universales ante reglas que también se suponen serlo, los “interrelacionistas” intentan evitar la fragmentación apoyándose en varias disciplinas; sin embargo, es un esfuerzo en vano ya que al tratar con *fragmentos* económicos, políticos o sociales “abstraídos de un fenómeno íntegramente conectado y mucho más complejo”¹¹¹ son incapaces de articular una relación causal transversal que sea coherente. Sólo los “integracionistas” del desarrollo¹¹², defiende

¹¹¹ Schumpeter (1934) previene contra una excesiva especialización que olvida que el desarrollo es en última instancia un proceso social, de modo que si se abstrae alguna dimensión del mismo, es necesario recordar que lo que uno tiene ante sí no es más que un fragmento de una realidad más compleja y no otra cosa (citado en Somjee, 2002, p. 308).

¹¹² Somjee pone como ejemplos de “integracionistas” a figuras como Gunnar Myrdal, Albert Hirschman, Bert Hoselitz, Paul Streeten y Amartya Sen (2002, p. 309).

Somjee, reniegan de los enfoques compartimentalizados en origen y están dispuestos a enfrentarse a lo complejo y difuso (*fuzzy*) que “los puristas aborrecen”, es decir, a la realidad institucional diferenciada —jamás universal— de cada sociedad, y a soportar las críticas de aquellos que consideran que tal aproximación reduce el rigor científico de la disciplina económica (p. 309).

En la actualidad, reconoce Somjee (2002), no hay una ciencia social alternativa construida desde presupuestos que no sean occidentales, aunque sí, como hemos visto en el caso de China, un amplio y creciente escepticismo sobre su aplicabilidad fuera del contexto cultural occidental. Por eso, y aceptando lo que hay, las críticas deben centrarse en evitar la extralimitación incondicionada y sin matices de sus postulados y herramientas analíticas desde las sociedades occidentales a las que no lo son (p. 319). Se trata en el fondo de una llamada a la humildad que pasa en primera instancia por reconocer, afirma este autor, que nos encontramos ante un problema de subdesarrollo analítico y conceptual para tratar con la complejidad de los procesos de desarrollo y que cualquier solución pasa por una aproximación más holística, aunque el precio a pagar sea desviarse de los conceptos nítidos y bien perfilados que se consideran imprescindibles en la corriente principal de la Economía.

VII. El enfoque northiano para el análisis de arraigamiento: objetivos rectores

¿Cómo puede la contribución *northiana* ayudar a sacar del subdesarrollo analítico a la teoría del desarrollo? ¿Cómo se arraigan las capas culturales, incluyendo la de N1? ¿Cómo se supera, o mitiga, el sesgo eurocéntrico en las ciencias sociales, tanto su componente sustantiva como la fragmentación metodológica? ¿Cómo se integran y relacionan los distintos aportes de arraigamiento superficial y profundo que hemos presentado dentro de un marco teórico unificado?

Avanzar en la respuesta a todas estas preguntas sobre la base del marco analítico *northiano*, desarrollando un enfoque práctico que permita analizar el arraigamiento de la acción económica, y ponerlo a prueba para esclarecer la PIC, es el objetivo de este trabajo. Aunque el desarrollo específico de la metodología para el análisis de arraigamiento y su operativización conceptual y empírica son objeto de los próximos capítulos, a modo de recapitulación de este apartado, conviene señalar cuatro condiciones principales que tal enfoque debe satisfacer:

- 1) Conjugar el arraigamiento superficial de la acción económica en N3 —en tanto acción social y política consciente y reflexiva— con el arraigamiento profundo de los modelos mentales dentro de un sustrato normativo (N2) y constitutivo (N1). Esto es clave porque

limitarse a un arraigamiento superficial, como hemos visto, lleva a análisis contextuales desprovistos de profundidad y perspectiva “dinámica”; por otra parte, el arraigamiento profundo por sí solo no explica nada. Los *intereses* y la *cultura* no son conceptos independientes. Como sostiene el último Max Weber mediante su famosa analogía del “guardagujas”: aunque los *intereses* materiales e ideales gobiernan e impulsan de forma directa la acción humana, la *cultura* —las “imágenes del mundo” (*Weltbilder*)—, al igual que un guardagujas ferroviario (*Weichensteller*), determina por qué vías transcurre¹¹³. En definitiva, los intereses que motivan la acción intencionada e instrumental de los individuos (consustancial a la libertad humana) no sólo no están reñidos con la base cultural e ideológica sobre la que se asienta la visión normativa y positiva del mundo, sino que se constituyen mutuamente (Chang y Evans, 2005).

2) Evitar el sesgo eurocéntrico *sustantivo* significa integrar el sustrato cultural correspondiente (de cada país) en el marco analítico. Las ciencias sociales sólo pueden acercarse de forma fructífera a otras culturas (e.g., al universo sinocéntrico) partiendo de la base constitutiva y normativa idiosincráticas que constituyen sus filtros simbólicos y orientaciones nucleares (N1/ N2): e.g., China como Estado-civilización. Esto exige operativizar la cultura: ir más allá de las impresiones e incorporar los avances empíricos de los estudios transculturales.

3) Recordando con Schumpeter que el desarrollo es en última instancia un proceso social, se requiere un enfoque institucional amplio, transversal y unificado que no esté anclado en ninguna disciplina en concreto. Sólo así, ampliando el *explanans*, es posible evitar la fragmentación analítica en origen y ser capaz de integrar todos los aportes que se muestran en la Fig 2.2, sin que ello sea óbice para enfocarse en un *explanandum* específicamente económico. La adecuada operativización del análisis de arraigamiento a la que pretende llegar este trabajo conduce a un enfoque institucional que, como se muestra en la Figura 2.2 (con fondo verde) cubre el conjunto del espacio institucional, es decir, sus tres niveles¹¹⁴: el N3 político de la acción deliberada, el N2 social de las orientaciones normativas arraigadas y el N1 cultural de los valores

¹¹³ Véase la citación original en Lepsius (1990, p. 31). Es de notar que si bien Weber es recordado por la primacía que otorga a las ideas religiosas como causas lejanas del éxito económico, posteriormente matiza su postura para encontrar un camino medio entre los *intereses* y la *cultura*, que describirá en una de sus más famosas citas (traducción propia) como: “No son las ideas, sino los intereses materiales e ideales, los que gobiernan directamente las acciones de los hombres. Sin embargo, frecuentemente, las ‘imágenes del mundo’ (que han sido creadas por las ideas) han determinado, como guardagujas, las vías por las cuales la acción es impulsada por la dinámica del interés”.

¹¹⁴ Lo situamos en la parte superior de la Figura de forma arbitraria (y por conveniencia en la figura) ya que se trata potencialmente de un enfoque que puede emplearse en el análisis de fenómenos amplios y generales (e.g., proceso de desarrollo económico) como de una institución en concreto.

constitutivos. El análisis, por tanto, pretende llegar hasta los determinantes profundos del crecimiento y conectarlos con los más próximos¹¹⁵, incidiendo sólo de modo tangencial en el N4 extra-institucional¹¹⁶ (dominio natural de la economía neoclásica).

4) El AHIC de Greif nos ofrece una aproximación teórico-empírica (la única) que partiendo del arraigamiento profundo, conecta los tres niveles institucionales: pone de relieve cómo las diferencias culturales primigenias inciden en la trayectoria divergente de las distintas sociedades y, perpetuándose en el tiempo, dejan una profunda impronta sobre el conjunto de instituciones contemporáneas. El reto ahora es pasar de esta perspectiva evolutiva y a muy largo plazo, a un enfoque metodológico que relacione los tres niveles institucionales con el fin de analizar procesos sociales contemporáneos situados dentro una determinada dinámica contextual.

El trabajo de Greif y Tabellini demuestra que las *diferencias* entre Europa y China en el tipo de moralidad prevalente (N2) —que condicionan el modo prototípico de articulación de la acción colectiva (N3) y las ventajas comparativas económicas resultantes (N4)— provienen en última instancia de diferencias en el núcleo cultural (e.g., colectivista-individualista) entre las dos civilizaciones (N1). Estas diferencias en el N1 constitutivo, cuya vigencia en la actualidad es corroborada por los estudios transculturales, es consistente con las instituciones *heterodoxas* que afloran durante el período reformista: instituciones caracterizadas por el uso, comparativamente elevado, de mecanismos de coordinación relacionales y de sanción informales.

El reto, por tanto, es definir y operativizar de algún modo, por aproximado que sea, esta diferencia cultural de raíz —civilizatoria— como condición indispensable para adaptar el instrumental teórico de las ciencias sociales a la realidad china. Esto es esencial para cualquier aproximación institucional al proceso reformista chino, pues si bien existen imperativos adaptativos *objetivos* que todo país desarrollado debe satisfacer a través de su marco institucional —y que nos alejan del relativismo exacerbado del “todo vale”—, como afirma Somjee (2002, p. 303), los distintos países deben construir sus propias estrategias de desarrollo sobre sus experiencias históricas y sociales. Quien espera que una sociedad con su propia cultura se desarrolle según

¹¹⁵ En este caso, y para resolver la PIC, explorar desde un prisma puramente institucional por qué camino heterodoxo llega la China reformista al resultado institucional básico que establece la NEI como precondition para el desarrollo: la *percepción* de los agentes de que sus DP están protegidos.

¹¹⁶ Porque N4 es extra-institucional y existe una amplia literatura que se ocupa de ello, no es prioritario indagar sobre la mecánica del crecimiento que produce el milagro chino una vez se consigue tal objetivo institucional (e.g., cómo la protección de los DP induce inversión y redundante en aumento de la productividad total de los factores, etc.).

conceptos e ideas que le son ajenos, probablemente ignora su propia visión del mundo: es como ignorar que el 10% visible de un iceberg sustenta su frágil equilibrio en la geometría exacta y única del 90% restante que permanece bajo el agua.

Esto lleva a una última consideración: la parsimonia en los modelos de análisis, cuando resulta de ignorar la parte sumergida del “iceberg institucional”, es engañosa y contraproducente. La mejor estrategia para evitar este mal, una vez más, es operativizar el arraigamiento profundo. Para ello, el investigador debe previamente hacer aflorar y desactivar (a efectos del análisis) sus propios implícitos valorativos y filtros culturales básicos que, de otro modo, lastrarán su capacidad para aproximarse a una realidad social arraigada en un universo cultural que le es ajeno. Puesto que bajo una perspectiva institucional *northiana* importan las percepciones de los agentes, este ejercicio —tan digno de un antropólogo como inusual y sospechoso en la disciplina económica— es indispensable para llegar a un análisis lo más riguroso posible. De otro modo, sencillamente nos perdemos en los conceptos superficiales. La imagen dual del pato-conejo de Wittgenstein es para Hall y Ames (1995) un símil ilustrativo de cómo las diferencias culturales-cognitivas entre el mundo sínico y occidental llevan a distintas interpretaciones de una misma realidad: al observar la misma figura, los chinos ven un pato donde los europeos ven un conejo.

En conclusión, y aceptando que el estudio de los factores culturales —siempre abstractos y difusos, tanto conceptualmente como en su operativa— reviste singular complejidad, conviene reinterpretar las nociones —igualmente vidriosas— de *rigor* (científico) y *sencillez*. Para ello deben ser despojadas del sesgo cultural occidental: la idea de que en cualquier disciplina científica lo riguroso y lo simple confluyen en la formidable parsimonia de las leyes de la Física¹¹⁷. Frente a esta tiranía de la parsimonia científica que se extiende a las ciencias sociales —y que hemos dejado de percibir como la creencia o mito occidental que es—, hemos de contraponer una visión dominada por la humildad y el sentido común. En ella, lo *simple* no se mide por lo fácil, o por cuan sencillo resulta el “acomodo” de la realidad dentro de la elegancia matemática de un modelo (y que, e.g., lleva a rehuir de la dificultad y engorro de un análisis arraigado); ni lo *riguroso* se mide por hasta qué punto los modelos ofrecen resultados universales y nítidos (que cortan como afilados cuchillos), incluso “con decimales”, al margen de que sean perfectamente inútiles: e.g., del tipo de

¹¹⁷ El que bajo la influencia *newtoniana-cartesiana* ya a partir de Adam Smith se conciba el “mercado” como un “mecanismo” dice mucho sobre el “sueño” de la Economía de llegar a explicaciones causales propias de la física.

“un cambio en una desviación estándar en el nivel de *confianza* interpersonal está asociado con un cambio en el *crecimiento* de 0,56 desviaciones estándar”¹¹⁸.

En el enfoque *northiano* que se propone y desarrolla en los siguientes capítulos, el rigor tiene que ver con apuntar en una dirección razonablemente correcta una vez se han considerado *todos* los factores explicativos relevantes; y lo simple es reflejo de las limitaciones del investigador y de la naturaleza eminentemente *aproximada* que debe asumir tal enfoque¹¹⁹. En definitiva, y de forma caricatural pero contundente, deben primar respuestas aproximadas —lo simple bien entendido— que van en la buena dirección —de ahí el rigor—, en vez de la extralimitación de modelos reduccionistas con la pretensión de ofrecer “decimales” en una dirección equivocada o inverosímil.

5. ¿Qué derechos de propiedad importan más para el desarrollo?

El encuentro entre la economía neoclásica y los países en desarrollo, como afirma Rodrik (1990), ha servido para revelar que las economías de mercado se apoyan sobre cimientos institucionales, por lo que una vez asentada la idea de que las instituciones importan, la pregunta deviene “qué instituciones importan y cómo puede uno conseguirlas” (p. 135).

La compleja relación bidireccional que existe en el *mundo real* entre calidad institucional y crecimiento económico —y el problema crónico de endogeneidad en los modelos¹²⁰—, unido a la compleja interacción entre reglas formales y normas informales, y a otros factores asociados al lado humano de toda empresa científica¹²¹, contribuyen sin duda a lo que Avinash Dixit (2007, p. 133) percibe como el amplio y contradictorio espectro de argumentos y evidencia empírica que ha producido la literatura científica que explora dicha relación.

Además, y dado que un proceso de desarrollo debe considerarse en su dimensión temporal, parece evidente que incluso para un mismo país —geografía y cultura—, las instituciones “apropiadas” no son invariables, sino que cambian conforme el país avanza hacia nuevos horizontes

¹¹⁸ Cita prácticamente textual del ya reseñado trabajo de Knack y Keefer (1997, p. 1260).

¹¹⁹ Sería ridículo emplear en un análisis de arraigamiento los mismos “decimales” (e.g., para ubicar a China en las dimensiones culturales de Hofstede) que criticamos en el caso de las regresiones simplistas.

¹²⁰ El problema de la endogeneidad según Rodrik (2000) afecta a la gran mayoría de las regresiones que pretenden relacionar indicadores de calidad institucional y desempeño económico. Son pocos los experimentos a “escala natural” donde este problema puede mitigarse para corroborar tal relación: e.g., las dos Alemanias y las dos Coreas.

¹²¹ Los economistas del desarrollo no están exentos de la influencia de modas ideológicas y de un instinto de *seguidismo* (efecto manada) que acompaña a los últimos éxitos desarrollistas que se producen (Dixit, 2007, p. 133).

de desarrollo¹²². Esto abre la puerta a que una función institucional determinada pueda satisfacerse en el tiempo a través de diferentes combinaciones de reglas formales y normas informales¹²³.

Esta complejidad no se desvanece —sino que se complica aún más al considerar la diferencia en la dotación de factores entre países y la diversidad cultural— cuando se emplean como *proxy* de la calidad institucional i) la protección de la propiedad privada (*property rights*) y/o ii) la seguridad jurídica en las transacciones (*contractual rights*). De hecho, como afirma Dixit (2007, p. 137), a pesar del consenso generalizado entre los economistas en torno a la necesidad de un sistema sólido de DP que garantice estos dos *objetivos* institucionales¹²⁴, persiste aún “un gran desacuerdo sobre qué tipo de instituciones son las adecuadas” para ello¹²⁵. Una vez más el consenso se limita a los objetivos institucionales y no a la forma de alcanzarlos.

Este preámbulo es ya razón suficiente para intentar discriminar entre los dos principales componentes que conforman un sistema robusto y eficiente de DP y determinar su importancia relativa para favorecer el desarrollo económico dentro del contexto de un país en vías de desarrollo. En este sentido, Clarke (2003) mantiene que estos dos conceptos son muy diferentes:

- 1) La seguridad de la propiedad privada *siempre* depende del riesgo de confiscación arbitraria por parte del Estado, o del agente u organización al que el Estado le permita actuar de tal modo. Así, suponiendo que se pueda hablar de un Estado como tal —que goce del monopolio de la violencia—, asegurar la protección de las (grandes) inversiones cuyos retornos se extienden en un horizonte temporal prolongado depende en última instancia del comportamiento del

¹²² Los países en vías de desarrollo, afirma Rodrik (2008a, p. 100), se enfrentan a mayores retos y restricciones que los más desarrollados, si bien, en línea con la tesis seminal de Gerschenkron (1962), su coexistencia genera unas ventajas del desarrollo tardío. Así, la relación entre instituciones y desarrollo económico no sólo cambia en el tiempo, sino que lo hace de forma no-lineal. Esto es algo que según Chang (2010) no está aún asumido en el discurso económico dominante como muestra la moda de regresiones comparativas (estáticas) de sección cruzada entre países y la escasez de estudios históricos (apoyados en series temporales) que analizan la evolución a largo plazo de dicha relación.

¹²³ Entre otros, por un motivo elemental: *ceteris paribus*, la combinación óptima dependerá del coste relativo de hacer efectiva las reglas formales, lo que disminuye con la capacidad tecnológica al servicio del aparato coercitivo del Estado (relación ésta que, e.g., no será difícil de corroborar para los conductores madrileños del siglo XXI).

¹²⁴ Besley y Ghatak (2010) agrupan los múltiples “canales” mediante los que los DP inciden en la eficiencia económica en dos categorías: (1) reducen el riesgo de expropiación, que genera seguridad inversora y reduce la detración de recursos privados para proteger los derechos formales; (2) facilita las transacciones de mercado tanto por vía directa (e.g., comercio) como indirecta (e.g., reduce el coste crediticio al “fiabilizar” la ejecución de avales).

¹²⁵ Como señala Dixit, no sin ironía, por cada *paper* de un economista famoso que defiende con “argumentos y evidencia empírica impresionante” un tipo de política o institución, hay otro que propone lo contrario (ibid).

gobierno. Esto es muy relevante, ya que según el consenso económico la protección efectiva de este tipo de inversión es un factor determinante del desarrollo¹²⁶ (Henisz, 2000, p. 2).

2) En términos comparativos, un sistema jurídico formal con la capacidad teórica de salvaguardar la seguridad en las transacciones contractuales mediante la aplicación imparcial y coercitiva de la Ley, es menos crítico para el crecimiento económico. En primer lugar, porque los contratos son imperfectos¹²⁷ e incluso en las economías más avanzadas, las transacciones se rigen por una combinación de soluciones (instituciones) de *ordenación* pública y privada (Greif, 2006), es decir, acuerdos sometidos al ordenamiento jurídico (y la vía judicial) y negociaciones entre las partes. En segundo lugar, y en el caso específico de los países menos desarrollados, porque: (i) el despliegue de un sistema jurídico plenamente funcional tiene un alto coste de oportunidad; (ii) su *efectividad* no puede contemplarse al margen del conjunto del marco institucional¹²⁸; y, de modo singular por (iii) la disponibilidad de mecanismos informales alternativos que, con mayor o menor eficiencia, pueden considerarse como funcionalmente equivalentes¹²⁹. De hecho, el citado estudio de Knack y Keefer (1997, p. 1284) muestra que en ausencia de mecanismos formales, la confianza interpersonal actúa como facilitador de la actividad económica y tiene un elevado impacto en el crecimiento¹³⁰.

Clarke sustenta su tesis en cuatro puntos que nos permitimos complementar y enriquecer a continuación. En primer lugar, la evidencia empírica abrumadora que ofrecen los NPIs asiáticos, y en concreto China, de procesos exitosos de desarrollo en ausencia de un sistema judicial consolidado. En el caso específico de China, y tras un minucioso análisis de la evolución del

¹²⁶ No sólo por referirse al patrimonio y bienes de inversión cuyo disfrute y rentabilización suelen realizarse a largo plazo, sino también, como afirman Knack y Keefer (1995), por el impacto económico agregado de una menor inversión así como de una canalización de la misma hacia sectores más seguros y menos productivos: activos menos específicos y que son más fáciles de reasignar de una actividad a otra.

¹²⁷ Los contratos amparados por la Ley son tan incompletos y ambiguos que en la práctica su cumplimiento por vía judicial (*“exogenous enforcement”*) se ve severamente limitada (Shepsle, 1999). En efecto, como afirma Greif (2006), la vía judicial (*public order*) nunca substituye completamente a las soluciones de ordenación privadas (*private order*).

¹²⁸ En un excelente artículo, Trebilcock y Veel (2008), analizan cómo las interacciones complejas entre el régimen de DP y el marco institucional (social, económico, político y jurídico) impiden concluir de modo universal que un sistema jurídico formal para la protección de los DP es una buena inversión. Se requiere desmitificar la formalización per se y reconocer que la adecuación de un régimen de DP depende del contexto local. En definitiva, en contra de lo comúnmente establecido, un sistema formal no es necesariamente deseable en todos los estadios de desarrollo.

¹²⁹ Este fenómeno se ha estudiado bajo el prisma de la teoría de juegos (analizando cómo puede surgir una cooperación “racional” en el contexto de interacciones repetidas) y también en la literatura sobre “ley y normas sociales” (*law and social norms*) enfocada a explorar los diversos tipos de sanciones informales que emergen espontáneamente y de forma descentralizada para mantener el orden y regular las transacciones. Sobre este tema, véase Trebilcock y Veel (2008).

¹³⁰ En cualquier caso mayor que el que se observa en los países desarrollados (ibid).

sistema judicial desde el inicio de las reformas, Clarke, Mundell y Whiting (2008) sostienen que es imposible afirmar que el marco jurídico chino (ni formal, ni materialmente), a pesar de sus innegables mejoras, haya sido “crucial en la protección de los derechos de propiedad” (p. 376). Es más, según estos autores es mayor la evidencia que apunta hacia una relación causal inversa: son los imperativos institucionales inducidos por el desarrollo económico los que han incentivado las reformas jurídicas¹³¹.

En segundo lugar, una vasta literatura sobre sanciones informales y sociales, juegos repetidos y mecanismos de auto-cumplimiento sugiere que solamente existe un tipo de situación en la que el recurso a un sistema judicial formal es obligado: una transacción única entre dos personas que no esperan relacionarse nunca jamás, ni directa ni indirectamente. Es decir, un intercambio *impersonal* puro en el que siguiendo la terminología utilizada por Dixit (2007), la gobernanza contractual no puede ser *relacional* en ningún modo y ha de basarse exclusivamente en (el imperio de) la Ley. Sin menoscabar la relevancia del intercambio impersonal *puro* en las sociedades avanzadas¹³², su importancia sobre el desarrollo económico debe ser matizada tanto por las múltiples variedades y combinaciones entre reglas formales e informales que se aprecian en la realidad, como por el desacuerdo argumental y empírico en la literatura especializada a la hora de valorar los méritos relativos de las instituciones formales e informales de gobernanza económica (Dixit, 2007, p. 141).

En tercer lugar, aunque es común en la investigación económica considerar los DP en su conjunto¹³³, el análisis de las grandes obras seminales que establecen desde un punto de vista cualitativo y cuantitativo la relación causal entre DP y crecimiento económico pone de relieve que

¹³¹ Esto es difícilmente una sorpresa ya que históricamente, en los países avanzados de hoy, sólo maduraron las instituciones supuestamente necesarias para el desarrollo económico tras hacerse “ricos” y no antes (Chang, 2010). Esto es además consistente con investigaciones que muestran que los países dedican más esfuerzo y recursos a definir y proteger los DP conforme se hacen más ricos (Keefer, 2004).

¹³² Para North (1990, pp. 34-35) la gobernanza basada en la Ley (el *third-party enforcement*) es clave en el desarrollo de sociedades modernas con altos niveles de especialización y necesidades de coordinación. Este autor reconoce, no obstante, sus limitaciones: es un sistema imperfecto que típicamente requiere inversión de las partes para construir un cierto capital relacional. Por ello, señala, los problemas para asegurar el cumplimiento contractual por esta vía quedan lejos de entenderse adecuadamente y constituyen uno de los grandes retos para el estudio de la evolución institucional.

¹³³ La lista de estudios considerados por Burki y Perry (1998, p. 18) en su informe para el Banco Mundial muestra que la mayoría de las regresiones relacionan riqueza o crecimiento económico con un *proxy* de calidad institucional o bien multifactorial o bien sintético confeccionado en base a indicadores que reflejan la percepción subjetiva de “expertos” sobre parámetros tales como el riesgo de expropiación, seguridad contractual, imperio de la Ley, corrupción, calidad de la burocracia, eficiencia del sistema judicial, estabilidad política, confianza interpersonal, etc.

éstas centran su análisis institucional tácita o explícitamente en la *protección frente al riesgo de confiscación arbitraria e imprevisible* por parte del Estado¹³⁴.

Finalmente, estos mismos trabajos ponen de relieve que desde un punto de vista sustantivo importa sobre todo la *previsibilidad*, y que por tanto la protección de la propiedad privada está íntimamente relacionada con el *compromiso creíble* de que los DP serán respetados por el Estado¹³⁵. Esto es de singular relevancia puesto que en sí tiene más que ver con las instituciones de gobernanza política que con el sistema jurídico formal¹³⁶ (Clarke, 2003, p. 100).

Lo que antecede abre la puerta a una interesante y más que razonable posibilidad sobre la que volveremos en mayor detalle en el Cap. 3: el que el gobernante de un país subdesarrollado que — precisamente en razón de ello— dispone del monopolio de la fuerza *pero* carece de un sistema judicial avanzado para proteger de forma efectiva las transacciones impersonales por vía judicial, pueda respetar sin otra constricción que su propia voluntad el compromiso de no confiscar los bienes de sus ciudadanos de forma arbitraria¹³⁷. Se trata de una opción de gobernanza con “bajo coste” que no tiene por qué ser sensible al nivel de desarrollo (Keefer, 2004, p. 17). Así, la tesis de Clarke, cuyo mérito no es tanto el innovar, como el de poner negro sobre blanco algo que ya estaba siendo dado por hecho en la literatura de referencia, es una buena noticia para un gobernante benévolo. En caso de disfrutar de suficiente margen de maniobra político, dependerá de él generar el compromiso creíble que le permita cumplir con el precepto básico de la NEI para incentivar la creación de riqueza, y esperar al momento oportuno¹³⁸ para que las mejoras en capacidades

¹³⁴ Clarke se refiere en concreto a dos obras de referencia. La primera es la ya citada “The rise of the Western World” de North y Thomas (1973). La segunda es el análisis econométrico comparativo de Knack y Keefer (1996) para contrastar la relación causal que establece North entre instituciones y desempeño económico (citado más de 4000 veces).

¹³⁵ Según North (1994, p. 18), la capacidad para “maniatar el comportamiento arbitrario del gobierno con respecto al compromiso creíble sobre los derechos de propiedad” es un hito crucial para el desarrollo de mercados de capitales que explica el auge económico de Europa con respecto al resto del mundo a partir del siglo XVII.

¹³⁶ Como se verá en los Caps. 7 y 8, en la China reformista se ha producido una mejora en la seguridad jurídica en las transacciones más habituales: los jueces pueden actuar con independencia en la gran mayoría de temas rutinarios que no son “políticamente” sensibles. Y, sin embargo, el gobierno chino, en ausencia de los contrapesos propios al Estado de derecho, sigue disponiendo del mismo margen de maniobra para actuar por encima de la Ley.

¹³⁷ Como se verá en el Cap. 8, la China reformista de Deng Xiaoping es un caso claro que corrobora esta idea.

¹³⁸ No sólo se incurre en un alto coste de oportunidad al invertir en la creación de un sistema “avanzado” de DP sino que como recuerda Rodrik (2008a) tiene poco sentido pretender implantar un diseño institucional “optimizado” en un dominio institucional acotado sin considerar las complejas interacciones con el resto de la matriz institucional. Esto puede verse agravado por el efecto perverso de la “ventaja” del *late-comer* que denuncia Chang (2010): el sacrificar inversiones transversales con mayor ganancia institucional (e.g., educación, infraestructuras, etc.) para emular los referentes internacionales más avanzados y que dado el estadio de desarrollo del país resultan inviables.

materiales, técnicas y humanas permitan desarrollar un sistema jurídico efectivo en consonancia con la exigencias que imponen los nuevos estadios de desarrollo¹³⁹.

Es importante aclarar que la noción de inversión y de propiedad privada deben entenderse en un sentido lato que incluye no sólo la acepción más clásica de terrenos y bienes inmuebles (fábricas, edificios, etc.) sino también rentas, presentes y futuras, derivadas de activos tangibles e intangibles (e.g., tecnología, derechos de autor, inversión financiera). En este sentido, importa el comportamiento previsible del Estado en un modo igualmente amplio que se orienta a la protección de los DP en cuanto a su finalidad sustantiva de permitir el disfrute efectivo de los derechos económicos a que dan lugar (Barzel, 1997). Es decir, importa tanto la predecibilidad de la acción de los poderes públicos en general, como en particular del marco regulatorio, evitando cambios arbitrarios y retroactivos de las reglas del juego que lleven a una expropiación *de facto* de las rentas que legítimamente corresponden a los inversores¹⁴⁰. Nótese que esto presupone la capacidad del Estado para proveer una serie de bienes públicos básicos y en especial la capacidad material de asegurar la protección de la propiedad privada si esa es su voluntad. En definitiva, se trata de subrayar que el componente determinante que permite tal protección no es tanto el funcionamiento autónomo y eficiente de la administración de justicia (como en los países desarrollados), como el modo de gobernanza política que permite al gobierno lograr que su compromiso a medio y largo plazo sea percibido como creíble por los agentes económicos¹⁴¹.

Resumiendo lo antedicho, es posible responder a pregunta que da título al presente apartado:

1) La protección *efectiva* —en el sentido *northiano* de “*effective enforcement*”— de la propiedad privada frente a la expropiación arbitraria es el componente de los DP que en mayor grado incide sobre el crecimiento económico de los países en vías de desarrollo.

¹³⁹ De nuevo China es un ejemplo idóneo: Clarke, Murrell y Whiting (2008) señalan una mejora del sistema judicial que lleva a un mayor uso de los tribunales en contratos mercantiles que regulan la transacción de bienes y servicios (p. 376).

¹⁴⁰ En este sentido, es un concepto amplio que puede asemejarse al de “riesgo país” en el caso específico de la IDE.

¹⁴¹ No se nos escapa que al ampliar el concepto de propiedad privada a todo compromiso diferido en el tiempo con valor económico, la distinción entre la seguridad de las inversiones y la seguridad jurídica de las transacciones entre agentes privados queda desdibujada y es ciertamente arbitraria. Por eso, recalamos que el factor discriminante es que el elemento principal que garantiza la seguridad sea el comportamiento previsible del gobierno (y por tanto una cuestión política) y no una eficiente y moderna administración de justicia (una cuestión técnica e institucional).

2) El enfoque analítico debe pasar de una visión *formalista* —la especificación de un sistema jurídico que *teóricamente* protege— hacia otra *sustantivista* centrada en la *exigibilidad* (*enforcement*) material de los compromisos que otorgan protección *efectiva*¹⁴².

En segundo lugar, en relación a “cómo” debe ser el diseño y despliegue institucional que haga efectiva la protección frente a la expropiación arbitraria, es posible establecer, aunque todavía provisionalmente y con un alto grado de abstracción, tres principios básicos:

1) Al abandonar cualquier ficción *formalista* —y en coherencia con la función vertebradora de la interacción social que North atribuye a las instituciones— el factor clave a considerar en relación a la protección de la propiedad privada es la *previsibilidad del comportamiento del gobierno*. Esto exige el *compromiso creíble* de que actuará del modo esperado, si bien no prejuzga qué mecanismo debe emplearse para obtener tal credibilidad (Clarke, 2003, p. 100).

2) Resulta claro del punto precedente que el foco del análisis debe trasladarse desde las consideraciones jurídicas hacia las instituciones políticas¹⁴³. Además, y apoyándose en la perspectiva de los juegos no-cooperativos que adopta Shepsle (1999), es posible llegar al núcleo del dilema¹⁴⁴: en un mundo en el que la *exigibilidad* absoluta no existe y por ende todo gobierno (al igual que el resto de agentes institucionales) goza de margen discrecional para desviarse de lo comprometido¹⁴⁵, éste debe encontrar un mecanismo creíble para “obligarse” (a sí mismo) a no hacerlo, es decir, para “atarse las manos”. Los mecanismos de *auto-exigibilidad* (*self-enforcement*) de lo pactado, continúa Shepsle, pueden ser de diversos tipos: individuales (integridad, reputación, etc.), sociales (mecanismos informales de cumplimiento de normas,

¹⁴² Esto enlaza con tres ideas prominentes en la Escuela de los Derechos de Propiedad: (1) los DP en sentido jurídico (reconocidos formalmente por el Estado) son sólo *medios* hacia el fin del disfrute efectivo de los derechos económicos a que dan lugar; (2) aunque los DP formales importan, incluso bajo el ordenamiento jurídico más perfeccionado, los derechos económicos efectivos nunca pueden ser “absolutos” mientras existan costes de transacción positivos (i.e., la definición o protección *perfecta* no existe); (3) Por ello, frente al mundo idealizado *coaseano*, la distribución de los DP sí incide en la creación de riqueza. Sobre estos aspectos, y para una visión global de las implicaciones económicas de los DP, véase la obra de referencia “Economic analysis of property rights” de Yoram Barzel (1997).

¹⁴³ Como sostiene Shepsle (1999) la exigibilidad de las leyes es una función inherentemente política.

¹⁴⁴ El concepto de *credibilidad* es central en la teoría de juegos no-cooperativos. Al asumir que los mecanismos de cumplimiento exógenos (impuestos) no son ni automáticos ni perfectos, una promesa se considerará *creíble* sólo en la medida en que se anticipa que el jugador que la realiza (y que goza de margen discrecional) lo considera compatible con sus intereses en el momento de su (supuesto) cumplimiento. Se produce así, según Shepsle (1999), una revolución en la teoría de juegos al permitir modelizar el comportamiento reflexivamente estratégico de los agentes de forma natural.

¹⁴⁵ Aunque pueda parecer paradójico Shepsle señala que este margen discrecional no siempre es ventajoso ya que de no ser “desactivado” puede impedir que se lleven a cabo transacciones potencialmente beneficiosas para las partes (ibid).

códigos de conducta, etc.), políticos (e.g., el Estado de derecho), etc. El objetivo de todos ellos ha de ser, no obstante, el mismo: desactivar de forma creíble tal margen de maniobra¹⁴⁶.

Sólo la *credibilidad* del compromiso señalado, independientemente de cómo se llegue a ella, genera la percepción de confianza¹⁴⁷. En consecuencia, la confianza en la seguridad inversora¹⁴⁸ puede tomarse como el *resultado* institucional clave que según la NEI favorece el desarrollo económico a largo plazo de las naciones.

¹⁴⁶ Un caso recogido en la literatura para ilustrar esta idea (véase North, 1994; Shepsle 1991; 1999) es el *compromiso creíble* de Ulises para no sucumbir al canto de las sirenas: pedir que lo ataran al mástil con tapones de cera en los oídos.

¹⁴⁷ Es interesante señalar que, como sostienen Gilson y Milhaupt (2011, p. 239), esto es igualmente el caso con la administración de justicia: al margen de su diseño formal, sólo se percibe como efectiva cuando los agentes (e.g., inversores) confían en su buen funcionamiento. Múltiples estudios de países en desarrollo muestran que alcanzar este nivel de credibilidad es un largo proceso (generaciones) que requiere ante todo del compromiso sostenido del gobierno.

¹⁴⁸ Evidentemente aquí sólo se contempla la percepción de seguridad jurídica por parte del inversor (o riesgo-país), y no el riesgo inversor que puede considerarse como estrictamente económico.

CAPÍTULO 3

LA RELACIÓN ENTRE *FORMA* Y *FUNCIÓN* INSTITUCIONAL: EL ANÁLISIS DE ARRAIGAMIENTO

1. Introducción

Este capítulo hace de puente entre los principios generales del corpus *northiano* (presentados en el Cap. 2) y los imperativos de concreción que exige un análisis institucional aplicado como el de la Paradoja Institucional China. Esto es necesario porque como sostiene Hodgson (1998, pp. 168-169), a diferencia del enfoque de la economía neoclásica, el análisis institucional parte de ideas rectoras y generales —en este caso las que conforman el núcleo teórico *northiano*— para bajar hacia las ideas y teorías específicas relativas a las instituciones económicas particulares que son objeto de estudio¹. Esto lleva a un análisis multi-nivel que si bien puede ser abordado bajo diferentes perspectivas, exige establecer una adecuada conexión entre los distintos niveles, es decir, una relación causal significativa entre los mismos².

En el caso de la Economía del Desarrollo, la contribución de la NEI, para ser fecunda, debe avanzar en la comprensión de dos cuestiones: *qué* instituciones son necesarias y *cómo* se llega a ellas. Sin embargo, y a pesar de diversas propuestas taxonómicas³ —e.g., Rodrik (2005, p. 1006) clasifica las instituciones en cuatro tipos según tengan como función (i) *crear*, (ii) *regular*, (iii) *estabilizar* o (iv) *legitimizar* los mercados—, como bien afirman Alonso y Garcimartín (2011, p. 185) “no existe nada parecido a una pragmática del marco institucional óptimo”. Es imposible ofrecer respuestas inequívocas, entre otros motivos, porque se “desconoce con precisión la jerarquía

¹ Como señala Hodgson (1998, p. 169), la economía neoclásica, merced a sus supuestos simplificadores, realiza sus previsiones desde la atalaya de su marco teórico universal: e.g., la teoría de precios. En contraste, una teoría institucional de la que puedan extraerse conclusiones universales y prácticas sobre el comportamiento de los agentes es inviable: e.g., una teoría institucional sobre la formación de precios exigiría previamente una teoría general de las ideas, de las expectativas y hábitos así como de las rutinas y procesos de evaluación relevantes. Lo máximo a lo que puede aspirar un enfoque institucionalista robusto es a ofrecer relaciones causales con suficiente grado de concreción sobre un problema específico (e.g., la formación de precios) dentro de un contexto institucional determinado y nunca general.

² Es quizás conveniente anticipar que, como se verá en el Cap. 4, la relación causal entre niveles será significativa *no* en el sentido del *post hoc ergo propter hoc* del paradigma científico clásico (causalidad temporal), sino como una “causalidad constitutiva” asociada a una relación anidada entre diferentes niveles de abstracción institucional.

³ Véase también el Cap. 7 de Alonso y Garcimartín (2011, pp. 185-218) para otra propuesta taxonómica. Estos autores distinguen entre instituciones que (i) proveen y garantizan los derechos económicos básicos, (ii) promueven la competencia, (iii) promueven la coordinación y fomento de los mercados, (iv) garantizan las condiciones de estabilidad macroeconómica y (v) promueven la cohesión social y la gestión de conflictos.

existente entre los ámbitos institucionales más relevantes”. Además, como nos recuerda Rodrik (2005), las elecciones institucionales exigen con frecuencia un compromiso entre objetivos rivales.

Pero, puesto que la premisa fundamental para una economía de mercado es la existencia del mismo, no es de extrañar que la definición y protección de los DP, en tanto “derechos económicos básicos que conforman el espacio normativo en el que operan los agentes” (Alonso y Garcimartín, 2011, p. 188), hayan sido consideradas desde los inicios de la NEI, tanto en el ámbito teórico como en la investigación empírica, como la clave de bóveda de las instituciones económicas.

Sin embargo, en línea con la idea del arraigamiento *northiano*, el sistema de DP en las sociedades modernas depende esencialmente del funcionamiento del Estado⁴ —arraigamiento de la Economía dentro de la Política— y, por tanto, como señalan Besley y Ghatak (2010, p. 4559), resulta clave entender las fuerzas (políticas, sociales, etc.) que incentivan a los gobiernos para invertir en sistemas de DP sólidos y favorecedores del mercado⁵. Es decir, si desde la perspectiva de la economía del desarrollo tiene sentido definir en qué consiste un sistema seguro de DP, más aún lo tiene el determinar qué pueden hacer los gobiernos de los países subdesarrollados, dadas sus capacidades limitadas, para lograrlo⁶. En este sentido, como se ha visto en el último apartado del Cap. 2, es posible acotar que el tipo específico de DP cuya salvaguarda representa el esfuerzo *factible* con máximo retorno en términos económicos para los países pobres es la protección frente al riesgo de expropiación de la propiedad privada entendida en un sentido lato⁷. Este ejercicio pragmático tendrá además un beneficio colateral sobre la robustez de la presente investigación ya que permite definir con mayor precisión las variables que van a investigarse: i.e., el mecanismo que

⁴ Independientemente de que su génesis y evolución estén estrechamente vinculadas a la costumbre y la tradición, y que por tanto hayan existido informalmente (e incluso formalmente) mucho antes de la aparición del Estado moderno.

⁵ Se puede argumentar que el foco de la NEI en los DP en vez de en las condiciones “aguas arriba” que inducen al Estado a desarrollar la *voluntad política* (y respetar el contrato social) y la *capacidad material* para llegar a protegerlos de forma efectiva es una elección arbitraria que mucho tiene que ver con que sean economistas y no politólogos los principales impulsores de la NEI. Y, sin embargo, parece evidente que sólo un Estado suficientemente desarrollado que goza del monopolio de la violencia y es capaz de proveer bienes públicos esenciales (e.g., la seguridad) puede llegar a proteger de forma efectiva la propiedad privada; condición que aún hoy no cumplen numerosos países subdesarrollados.

⁶ De hecho, como apuntan Besley y Ghatak (2010), los sistemas débiles de DP están generalmente asociados a tres tipos de Estados fallidos: (i) el *Estado depredador* que (aún pudiendo ser fuerte) actúa con arbitrariedad en ausencia de contrapesos; (ii) el *Estado anárquico*, por lo general fragmentado, sin autoridad definida y única; y (iii) el *Estado inefectivo* que carece de la capacidad para proveer bienes públicos esenciales para el adecuado desarrollo del mercado.

⁷ Reiteramos una vez más que aunque mantenemos la denominación de DP por ser la habitual en la literatura institucionalista, y más aún *northiana*, aquí no nos interesa una visión formalista y jurídica de los DP, sino una más amplia y eminentemente *sustantivista* de los derechos económicos *reales* que de ellos emanan. Así vistos, los DP son indisolubles del concepto de *buen gobierno* que de modo general pone coto a un comportamiento *depredador* o *confiscatorio* de tales derechos reales y que puede tomar formas mucho más sutiles que la expropiación directa.

permite a un gobierno comprometerse de modo creíble a actuar previsiblemente⁸ (protegiendo el patrimonio de los ciudadanos). En definitiva, y aunque el concepto genérico y multifacético de “derecho de propiedad”⁹ (*property rights*) en la literatura neoinstitucional pueda emplearse en un sentido más amplio en el presente documento, una vez especificado en detalle el “qué”, es necesario centrarse en la principal dificultad de cualquier análisis institucional: definir el “cómo”.

El objetivo general de establecer un “puente teórico” puede desgajarse en dos grandes ejercicios que vertebran el capítulo y que resumimos a continuación:

- 1) Un ejercicio de concreción metodológica para abordar conceptualmente, y de modo general, un análisis de arraigamiento relevante a la Economía del Desarrollo: el marco analítico *northiano* asume que no existe una relación biunívoca entre “forma” y “función” institucional. Más bien, en línea con la literatura sobre el Capitalismo Comparado, diferentes sociedades producen distintas configuraciones para llegar a un mismo resultado. Por tanto, el gran reto de la NEI es proporcionar los elementos teóricos y metodológicos que permitan explorar la relación entre *forma* y *función* institucional mediante un análisis riguroso, y no *post hoc*. Esto implica esclarecer por qué vías (política, social y culturalmente condicionadas) pueden alcanzarse los resultados institucionales objetivamente necesarios para el desarrollo económico dentro de un marco institucional y un contexto histórico determinados. Para ello, se propone un método de análisis de arraigamiento en tres fases (AATF) que incluye: (i) Análisis Económico que especifica el resultado institucional deseado; (ii) Análisis del Sustrato Normativo que fija las orientaciones y filtros culturales que sólo cambian en lógica evolutiva y a largo plazo; (iii) Análisis Contingente que se enfoca en el período de análisis (e.g., las reformas chinas) y que contempla la acción estratégica y deliberada de los agentes políticos-sociales dados los objetivos institucionales (punto i) y el condicionamiento cultural (punto ii). El apartado

⁸ En efecto, de haber considerado también la seguridad contractual —la otra dimensión principal de los DP— el análisis hubiera sido más complejo: mientras que el riesgo de expropiación es ante todo un problema de *voluntad* política (y por tanto un problema político), la seguridad contractual jurídica tiene un importante componente de *capacidad* del Estado.

⁹ Sobre la génesis moderna de este concepto, véanse los trabajos seminales de los tres padres de la conocida como Escuela de los Derechos de Propiedad: “The Problem of Social Cost” (1960) de Ronald Coase; “Toward a Theory of Property Rights” (1967) de Harold Demsetz; “The Property Right Paradigm” (1973) de Armen Alchian y Demsetz. El legado de esta escuela se integrará décadas después dentro de la NEI. North (1994a) reconocerá a estos autores el haber “rescatado” la idea de DP de su impronta marxista, y en particular a Coase su papel señero a la hora de reconocer (desde su influyente programa de Economía en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chicago) que en un mundo con costes de transacción positivos, los DP afectan el desempeño económico.

concluye repasando las *problemáticas* a las que se enfrentan la NEI y la Economía del Desarrollo y cómo el enfoque propuesto abre una vía fecunda para avanzar en su resolución.

2) Un ejercicio de extensión y concreción del instrumental teórico que en congruencia con el corpus *northiano* permita enfocar el análisis al ámbito institucional relevante (qué institución y bajo qué circunstancias). Esto exige desarrollar y adaptar el armazón teórico y el enfoque metodológico para abordar el análisis institucional específico que permita desentrañar la PIC. Se trata, en definitiva, de dilucidar cómo un gobierno autocrático como el chino ha podido generar por una vía institucional formalmente heterodoxa (alternativa a la del modelo liberal del Estado de derecho) el compromiso creíble que asegura “la confianza de los inversores privados”. Para evitar caer en un análisis descriptivo ateórico y en la inducción *ad hoc*, el despliegue de cada una de las tres fases del AATF propuesto en el punto anterior se apoya en diversos aportes: (i) el Análisis Económico, en la literatura sobre el compromiso creíble; (ii) el Análisis del Sustrato Normativo, en los estudios de cultura política; (iii) el Análisis Contingente, en diversas contribuciones relativas a la gobernanza política y al compromiso creíble por la vía motivacional. Estas contribuciones, integradas dentro del marco meta-teórico *northiano*, permiten especificar un instrumental analítico *ex ante* con suficiente grado de concreción relativa al objeto de estudio, pero manteniendo además una coherencia analítica global que da consistencia al conjunto del análisis institucional. En resumen, este ejercicio nos permite descender desde un punto de vista del armazón teórico hasta las condiciones que en cada una de las tres fases inciden sobre la capacidad de un gobierno para resultar creíble ante los compromisos que asume. Esto, como se verá, es condición *sine qua non* para hablar de “pilotaje” institucional y, por tanto, de un proceso de desarrollo dirigido.

En definitiva, en este capítulo se llega al meollo del reto institucional en la Economía del Desarrollo: el que denominaremos como “problema de arraigamiento”, o de cómo desentrañar la relación *institucionalmente condicionada* que existe entre los determinantes profundos y próximos del crecimiento. Además, se desarrollan instrumentos analíticos para abordar dicha problemática, enfocándose en la capacidad de la élite política para “institucionalizar”, es decir, para resultar *racionalmente* creíble como condición habilitadora para alterar intencionada y efectivamente el sistema de incentivos de una sociedad. El que se trate de una cuestión compleja seguramente

explica lo que de otra forma sería paradójico: la preponderancia de una praxis institucional desarraigada y estéril que es conceptualmente inconsistente con la extensión *northiana* de la NEI.

2. El reto de la NEI: esclarecer la relación entre *forma* y *función* institucional

2.1 Variedad institucional: la literatura sobre el Capitalismo Comparado

Es necesario distinguir conceptualmente entre “forma” y “función” institucional. Una institución satisface una determinada *función* cuando produce el *resultado* institucional deseado¹⁰ (véase la Figura 3.1). Así, por ejemplo, la función institucional de “protección de los DP” se cumple en la medida en la que se obtiene como resultado la “confianza en la seguridad inversora” por parte de los agentes. Sin embargo, como afirma Rodrik (2005), a las “buenas instituciones” que satisfacen las funciones económicas de primer orden¹¹, no se llega a través de un paquete único de medidas ya que “no hay una correspondencia única entre las funciones que las buenas instituciones realizan y la forma que tales instituciones adoptan” (p. 793). Existe, según este autor, amplio margen para satisfacer estas funciones a través de *diseños* institucionales que se adaptan a las condiciones específicas de cada país. Dicho esto, el que no exista una relación biúnivoca entre forma y función institucional no implica que todas las configuraciones institucionales sean iguales de efectivas para cumplir una determinada función. Tan sólo, que existen diversas configuraciones¹² institucionales de alto rendimiento que son “funcionalmente equivalentes” (p. 1007).

Esta última idea queda especialmente corroborada por la contribución pionera del enfoque de Variedades de Capitalismo capitaneado por Peter Hall y David Soskice, y de forma más amplia por la diversa y profusa literatura del Capitalismo Comparado¹³ en el que queda englobado. El esfuerzo

¹⁰ Nótese que la noción de *función* institucional es una mera denominación y carece de sustancia. En un sentido positivo *northiano* sólo existen la configuración o *forma* institucional (i.e., el sistema de incentivos que percibe el agente) y el *resultado* que produce (asumiendo un comportamiento intencionadamente racional). El término *función* se emplea en este trabajo como equivalente de *resultado* institucional en un sentido normativo (objetivo ideal, deseado o referencial).

¹¹ Aquéllas que el consenso económico toma como imprescindibles: protección de los DP, seguridad contractual, competición basada en el mercado, sistema de incentivos adecuados, moneda sólida y sostenibilidad de la deuda (ibid).

¹² “Configuración” parece un término más apropiado que el de “forma” (de uso más común en la literatura) ya que éste puede prestarse a equívoco y confundirse con los aspectos formales de una institución (e.g., leyes, procedimientos, etc.). Una vez realizada esta aclaración, en el resto del documento emplearemos ambos términos indistintamente.

¹³ El desarrollo de este área se produce a partir de la década de 1990, en paralelo con la NEI, con el aporte de una comunidad académica que integra disciplinas como la economía institucional, ciencias políticas y sociología. Dentro de la literatura del Capitalismo Comparado, el enfoque de Variedades de Capitalismo es el más influyente. Sobre ésta última, véase por ejemplo Hall y Soskice (2001b; 2003) y Hall y Gingerich (2009).

de estos dos autores se orienta a construir un puente entre el nivel *macro* de las economías políticas nacionales y el *micro* del comportamiento de las empresas. Así, en una primera aproximación (ciertamente limitada) dividen las economías más avanzadas en dos tipos idealizados: aquellas en las que el mercado actúa como principal mecanismo coordinador en la organización del “régimen de producción”, y aquellas otras en las que ese mecanismo surge de las relaciones estratégicas entre los distintos partícipes (*stakeholders*): gobierno, empresas, asociaciones, trabajadores, etc. Esto da pie a lo que Hall y Soskice (2001a; 2001b; 2003) denominan respectivamente *economías liberales de mercado (ELM)*—EE.UU., Reino Unido, etc.— y *economías coordinadas de mercado (ECM)*—Alemania y otros países de Europa continental—, es decir, a dos grupos de países en los que el Estado influye sobre el orden económico en menor o mayor grado.

Siguiendo el excelente trabajo recapitulativo de Jackson y Deeg (2006)¹⁴, una de las principales conclusiones en las que coincide la ecléctica literatura del Capitalismo Comparado es el reconocimiento de que la economía de cada país desarrollado —o cada una de las tipologías idealizadas a las que se llega— cumple con las distintas *funciones* institucionales (objetivamente necesarias) a través de *formas* institucionales que le son propias¹⁵. Individualmente, al menos en teoría, cualquiera de estas *formas* institucionales podría compararse entre diferentes países, mostrando ventajas y debilidades específicas¹⁶. Sin embargo, y esto es lo más relevante, los distintos “dominios” institucionales¹⁷ de la economía son interdependientes y por tanto las distintas soluciones (*formas*) institucionales presentan “complementariedades” dentro de una lógica sistémica idiosincrática. Esto hace que, visto desde la perspectiva holística e integrada de un

¹⁴ Véase “How Many Varieties of Capitalism? Comparing the Comparative Institutional Analyses of Capitalist Diversity” de Jackson y Deeg (2006) para un excelente repaso de las diferentes corrientes dentro de la literatura de Capitalismo Comparado, y para un análisis crítico de sus principales contribuciones y limitaciones a la hora de ofrecer un marco explicativo adecuado para el desempeño económico y la dinámica institucional.

¹⁵ Así, en las ELM de Hall y Soskice (2001a; 2001b), la coordinación a través del mercado actúa como elemento aglutinador que da consistencia sistémica a las instituciones complementarias en los cuatro ámbitos objeto de estudio: orientación a corto-plazo de las finanzas corporativas, mercado laboral desregulado, formación y capacitación universitaria (fuera de la empresa) y un entorno de fuerte competencia empresarial. Esto contrasta con el sistema financiero orientado a largo plazo, el modelo consensual de relaciones laborales, la elevada inversión en formación dentro de la empresa y los patrones de cooperación interempresarial (e.g., tecnológica) típicos de las ECM y que responden al mayor uso de mecanismos coordinadores no de mercado (estratégicos).

¹⁶ E.g., un mercado laboral flexible (e.g., EE.UU.) se adapta con rapidez a los cambios de ciclo económico (ventaja comparativa) pero desincentiva la inversión en formación específica dentro de la empresa por lo que la productividad media del trabajador es menor que en una ECM más orientada a largo plazo como Alemania (desventaja comparativa).

¹⁷ Jackson y Deeg (2006) admiten que no existen criterios fijos y universalmente aceptados ni para dividir la actividad económica entre dominios institucionales, ni para establecer su orden de prelación. No obstante, proponen siete ejes como los más representativos en la literatura: sistema financiero, gobierno corporativo, relaciones industriales, creación de capital humano, organización del trabajo (modelos de producción), Estado del bienestar y sistema de innovación.

sistema económico a escala nacional, puedan existir múltiples combinaciones que son globalmente eficientes, y que van más allá de las dos tipologías idealizadas referidas más arriba¹⁸. Y esto no sólo incluye las combinaciones más exóticas (bajo la perspectiva occidental) que representan los países desarrollados del Este asiático —y que salvo en el caso de Japón han recibido escasa atención en los estudios de Capitalismo Comparado (Carney et al., 2009)—, sino también otras por descubrir que son teóricamente posibles¹⁹.

La existencia de múltiples modelos, todos ellos sujetos a complementariedades institucionales, lleva según Jackson y Deeg (2006, p. 6) hacia una de las ideas centrales del institucionalismo: los distintos modelos económicos evolucionan en una lógica de *dependencia de trayectoria* y en consecuencia no puede existir un referente universal de mejores prácticas pues en diferentes marcos institucionales, las mismas presiones externas (exigencias adaptativas) generan problemáticas específicas que requieren soluciones igualmente específicas. Esto pone de relieve lo que según estos autores es la primera premisa analítica que informa y unifica los diversos enfoques analíticos de los que se nutre el Capitalismo Comparado: la idea *weberiana* de que la acción económica no puede estudiarse de modo aislado, sino que debe contemplarse como un caso especial de acción social, es decir, está “socialmente arraigada dentro de contextos institucionales” (p. 12).

En resumen, esta literatura nos deja dos ideas centrales. La primera es que al introducir y estudiar en detalle el concepto de “complementariedad institucional” ofrece una demostración conceptual y empírica de que si bien todos los sistemas económicos avanzados *satisfacen* una serie de *objetivos* institucionales necesarios —las *funciones* institucionales asociadas a una serie de dominios idealizados—, para hacerlo emplean diversas *formas* institucionales (soluciones).

La segunda idea es que, a consecuencia del arraigamiento social del hecho económico, cada marco institucional confiere en última instancia una lógica sistémica particular (y no al azar) que es tenaz y que proporciona una determinada racionalidad a la acción económica (Biggart, 1991).

Lamentablemente, esto se queda en una valiosa intuición que ha sido insuficientemente explorada por la sencilla razón de que los distintos enfoques del Capitalismo Comparado adoptan una

¹⁸ El enfoque polar entre economías de mercado *liberales* y *coordinadas* esconde una amplia diversidad de modelos “capitalistas”, sobre todo cuando el concepto genérico de “coordinación” se extiende para cubrir modos muy diversos de coordinación y gobernanza económica. Esto limita singularmente la capacidad para capturar las características específicas de los países desarrollados del Este asiático (Jackson y Deeg, 2006, p. 32).

¹⁹ Se puede argumentar, como hace el profesor de Harvard Roberto Mangabeira Unger, que aun aceptando que las economías ricas de mercado requieren determinados resultados institucionales (fijos), no hay razón para suponer que los modelos existentes hayan agotado el inventario de configuraciones institucionales posibles (Unger, 1998).

perspectiva estática comparada y tienden a ignorar toda consideración diacrónica (la historia). Una vez más el “cómo” queda de lado, incluso en aquellos casos en los que se ofrecen pruebas empíricas contundentes de que las instituciones ejercen un “efecto social” (*societal effect*) general que permea en todos los ámbitos y niveles relativos a la organización de la actividad económica²⁰.

Las limitaciones de los diversos enfoques estáticos que adopta el Capitalismo Comparado se hacen especialmente visibles a la hora de analizar las economías en vías de desarrollo en las que como afirman Peng et al. (2008), la cuestión central a la que se enfrentan las empresas —y los agentes en general, podríamos argumentar— es “cómo jugar el juego cuando las reglas del juego están cambiando y no son completamente conocidas” (p. 924). Esto produce dos situaciones paradójicas en el caso de China. En primer lugar, que la China reformista, la segunda economía mundial y éxito desarrollista de nuestro tiempo, al estar alejada de los escenarios de “velocidad de crucero” que presupone la literatura del Capitalismo Comparado, haya sido objeto de muy pocos trabajos bajo esta perspectiva (Peck y Zhang, 2013, p. 359), y que además los que lo han hecho hayan arrojado resultados divergentes²¹. Las dificultades para integrar a China dentro de un marco comparativo “estandarizado” explican que en general China haya sido aproximada como un caso *sui generis* de capitalismo²² (Witt, 2010).

Una segunda paradoja es que a partir del trabajo seminal de Redding (1990), aptamente titulado “El espíritu del Capitalismo Chino”, la expresión “capitalismo chino”, o cualquiera de sus equivalentes (“sino-capitalismo”, “capitalismo confuciano” o “capitalismo basado en *guanxi*”), comúnmente empleadas en los trabajos de investigación, suelen referirse *no* a las condiciones específicas de la República Popular China reformista, sino al modo organizativo arquetípico que los

²⁰ Esto es el caso del interesante enfoque del “efecto social” (*societal effect*) asociado al Laboratorio de Economía y de Sociología del Trabajo (LEST) de la Universidad d’Aix-en-Provence. E.g., Maurice, Sellier y Silvestre (1986) comparan minuciosamente aspectos micro-organizativos entre empresas francesas y alemanas, detectando diferencias significativas. Aunque por eliminación de otros factores (al tratarse de empresas y entornos similares), atribuyen tales diferencias a un “efecto social” residual, se trata de un análisis descriptivo estático, carente de perspectiva dinámica.

²¹ Nótese que el trabajo de Peck y Zhang (2013, p. 358) de 2013 apenas menciona dos estudios previos que analizan a China desde una perspectiva del Capitalismo Comparado. Mientras que para Witt (2010) la China actual se asemeja a una ELM, para Fligstein y Zhang (2011) el modelo chino es una versión parternalista de *dirigismo* al estilo francés: una élite meritocrática dirige la economía, interviniendo directa o indirectamente en la gestión de los grandes campeones industriales nacionales (que dominan los sectores estratégicos), manteniendo la equidad social, etc. Por otra parte, Redding y Witt (2009) predicen que la forma “única” del capitalismo chino tiende a asemejarse a la de Corea del Sur.

²² A lo que según Witt (2010) contribuye la escasez de especialistas en Capitalismo Comparado con conocimiento de la economía política china; la inadecuación del paradigma dominante de Hall y Soskice (2001) para el caso chino; el tamaño y diversidad del país en el que conviven diversos “tipos” de capitalismo; el elevado peso específico del sector público; y finalmente, la divergencia en un entorno institucional cambiante entre las reglas formales y la praxis (problema que Hall y Soskice resuelven cómodamente en su estudio de los países más avanzados limitándose a asumir que son sociedades que respetan la Ley).

“chinos de ultramar” (*overseas Chinese* o “*huaqiao*”) han *consolidado* durante siglos, en especial en Asia, y que —impregnado del engrudo de la “ética confuciana”— habría derivado en la todavía emblemática empresa familiar y redes empresariales relacionales basadas en “*guanxi*”²³.

La perspectiva analítica estática y el *determinismo* implícito en cualquier enfoque que ignora el juego dinámico que resulta del comportamiento estratégico de los agentes con capacidad para alterar las “reglas del juego”, plantean severas limitaciones²⁴. Por eso, dos de los principales retos a los que se enfrenta el enfoque de Capitalismo Comparado son (i) explicar el cambio (y la inercia) institucional e (ii) integrar el papel de la “política” dentro de los procesos de “formación y transformación de los modelos capitalistas” (Jackson y Deeg, 2006, p. 39).

Aunque esta línea de investigación supone un gran avance para superar el dogmatismo simplificador de las recetas institucionales “universales”, es preciso ir más allá de la idea de que la relación entre *forma* y *función* institucional no es unívoca. Es necesario ahondar en el análisis para determinar, o al menos acotar, el rango de *formas* institucionales que dado un marco institucional concreto pueden satisfacer unos objetivos institucionales buscados deliberadamente.

Para ello vamos a explorar las implicaciones del concepto de “profundidad” de arraigamiento ya expuesto en el Cap. 2, puesto que parece razonable suponer que los elementos institucionales de las capas más profundas y tenaces (e.g., culturales, sociales) que confieren la lógica sistémica a la que se refieren los estudios de Capitalismo Comparado, se relacionan de una forma determinada (y no infinitamente abierta) con los elementos más superficiales que sí pueden ser objeto de diseño deliberado (como consecuencia de la acción política). Se puede afirmar, con Bruno Amable (2003), que existe una “jerarquía institucional” relevante al cambio institucional, y en particular al mecanismo mediante el cual las “reglas” de mayor jerarquía y que son especialmente estables²⁵ “dictan las posibilidades de diseño y evolución de otras reglas” en los niveles inferiores (p. 11).

²³ Redding (1990) desde una visión culturalista ofrece un estudio detallado sobre la importancia de los chinos de ultramar en Asia y sobre cómo el legado cultural chino genera un determinado “espíritu capitalista” que influye en el modo en el que estas comunidades organizan la actividad económica.

²⁴ El enfoque de Hall y Soskice (2001) es determinista ya que cada “estructura” dicta sus propias estrategias y prácticas organizativas óptimas (que maximizan las ventajas competitivas). Este “isomorfismo” que resulta de la relación unívoca entre estructura y comportamiento supone que dentro de un mismo marco institucional nadie tiene incentivos para “nadar a contracorriente”. El epifenómeno de la ausencia de perspectiva diacrónica es pues, el ignorar la “agencia” y el comportamiento estratégico de empresarios y otros agentes de cambio institucional (Carney et al., 2009).

²⁵ Amable (2003) habla de “jerarquía institucional” en un sentido económico en el que las reglas de mayor jerarquía son aquellas asociadas a mayores costes hundidos y que requieren una inversión más elevada para cambiarse.

El aporte *northiano* pone de relieve que las capas más arraigadas y resistentes al cambio son de naturaleza cultural. Por tanto, hay que buscar dentro del sustrato normativo el elemento de coherencia sistémica que dota a todo proceso de cambio institucional de su característica dependencia de trayectoria. En ausencia de esa inercia institucional no podría entenderse, por ejemplo, que aún prevalezca en gran medida el idiosincrático *capitalismo chino* en comunidades chinas repartidas desde hace siglos entre países anfitriones con profundas diferencias en sus sistemas políticos y reglas formales²⁶.

Sin embargo, y a pesar de que Redding (1990, p. 7) defiende que la “constelación” de conexiones entre los valores socio-culturales dominantes de una comunidad (chinos de ultramar) y el comportamiento económico resultante puede determinar una “cultura económica” (que en este caso adopta la forma del *capitalismo chino*), el mismo autor nos previene que tal relación causal es difusa por lo que debe conjugarse con otros factores explicativos de diversa índole (históricos, sociológicos, políticos, económicos, etc.). Será necesario, por tanto, ir más allá de la inercia institucional para integrar los principales mecanismos que según el corpus *northiano* impulsan el cambio institucional: el impacto de la acción política deliberada sobre las reglas formales (especialmente cuando existen mecanismos de cumplimiento eficaces) y los procesos de cambio endógeno que en un contexto histórico dado se producen como respuesta (de abajo arriba) ante la percepción de nuevas oportunidades y amenazas.

En efecto, a pesar de que el cambio institucional es de naturaleza eminentemente incremental —se produce en el *margen*—, la fuerza del primer mecanismo (cambio político de arriba abajo) es tal que permite explicar algo tan paradójico como la *expulsión* efectiva del capitalismo chino —como patrón organizativo económico históricamente enraizado— de su propia cuna milenaria durante el período maoísta (como se verá en el Cap. 7). Y, por otro lado, es el segundo mecanismo (cambio endógeno de abajo arriba) el que permite explicar la imagen más dinámica del *capitalismo chino* que ofrecen estudios más recientes. Por ejemplo, Yeung (2004) critica la visión estática y estereotípica que como un “artefacto cultural para siempre forjado en piedra” (p. xv) caracteriza a una primera hornada de investigaciones, para propugnar una segunda que se centre en explorar cómo el comportamiento estratégico de los empresarios chinos de ultramar hace que este tipo de

²⁶ Como afirma Yeung (2004, p. 1) aunque “profundamente enraizado en las normas culturales y valores sociales de la sociedad tradicional china de la China continental”, el “capitalismo chino” es una forma de organización económica que ha evolucionado y se ha adaptado a los “contextos institucionales dramáticamente diferentes” de los países de acogida.

capitalismo evolucione. El resultado, según este autor, es la emergencia de una forma híbrida y cambiante de capitalismo en el que surgen nuevas prácticas, adaptadas a los retos y oportunidades de un mundo globalizado, sobre la base de los patrones culturales heredados. Este proceso de síntesis, o “recombinación” (*recombination*) institucional según Campbell (2004, 2010), nos llama a desentrañar hasta donde sea posible la mecánica del cambio institucional. O lo que es lo mismo, la dialéctica entre los tenaces elementos que dotan de “solidez” a las instituciones y aquellos otros que fruto de la acción deliberada impulsan el cambio incremental en el margen²⁷.

Habida cuenta de la diversidad conceptual y ontológica de los varios elementos institucionales implicados — según Campbell (2004, p. 1), podemos contemplar las instituciones como el conjunto de *reglas formales, normas informales* y sus respectivos mecanismos de cumplimiento, así como los “*sistemas de significado*” que “definen el contexto” en el que individuos y organizaciones operan e interactúan²⁸— y del distinto grado de maleabilidad que presentan ante la acción intencionada de los poderes públicos, una de las contribuciones centrales de este trabajo será construir (en el Cap. 4) una topología del Espacio Institucional que organice las distintas capas institucionales y permita llegar a valiosas conclusiones sobre la relación existente entre ellas. En particular, habrá de encontrarse una explicación satisfactoria a lo que emerge como una aparente contradicción: ¿cómo es posible que si el cambio institucional sólo se produce en el margen, la acción política pueda suprimir instituciones *nucleares*, al menos en su manifestación superficial (como ocurriría en la China de Mao)? En definitiva, ¿cómo puede un mismo sustrato cultural —con los mismos sistemas de significados y valores profundamente arraigados— ser consistente con sistemas de incentivos reales, y por tanto resultados institucionales, tan dispares?

En el Cap. 4 se presentará la noción básica de “plasticidad institucional” y se precisarán los elementos conceptuales y metodológicos que sobre la base del corpus teórico *northiano* van a permitir contestar a esas preguntas y *operativizar* lo que denominaremos como “análisis de arraigamiento” y que se plantea en el siguiente epígrafe. Es decir, desentrañar hasta el límite de lo razonable la relación existente entre *forma* y *función* institucional de manera que sea factible

²⁷ Al margen de todas las limitaciones cognitivas y de información, nos referimos a la acción deliberada e instrumental (orientada a objetivos) de N3 que incluye tanto la acción política que altera las reglas formales del juego como la respuesta que (aún condicionada por un fondo cultural compartido) elige el agente individual ante tales cambios.

²⁸ Nótese que ésta es una definición apropiada y compacta de las instituciones que añade a la versión canónica de North —i.e., reglas formales y normas informales, así como mecanismos de cumplimiento— la dimensión “constitutiva” que por la vía de la cultura y los “modelos mentales” introduce en su contribución más tardía (North III y IV).

explorar —dentro de un marco institucional y un *período de tiempo* concretos— qué configuraciones han producido (o podrían producir) un determinado resultado institucional.

2.2 Propuesta para la aproximación metodológica al análisis de arraigamiento

El *análisis de arraigamiento* que se propone a continuación es un análisis institucional por “capas” que se inspira parcialmente en la contribución de Avner Greif al programa de investigación del Análisis Institucional Histórico y Comparativo²⁹ (AIHC) que vimos en el Cap. 2. La inspiración sólo puede ser parcial por la sencilla razón de que el marco temporal y el foco contextual del análisis difieren radicalmente. Aunque adoptamos la perspectiva evolutiva y a muy largo plazo de Greif para entender cuáles son, cómo se forman y cómo operan las restricciones de índole cultural sobre las *condiciones de posibilidad* del marco institucional, esto es sólo una parte del reto analítico al que nos enfrentamos. El motivo es claro: el análisis de la PIC ha de ocuparse de un proceso de transformación institucional complejo y amplio (las reformas chinas) situado dentro de un contexto geográfico y temporal determinado. Así, si bien no se puede obviar el sustrato cultural como elemento de continuidad institucional (*estática* y sobre todo *dinámica*, como vimos en el capítulo anterior), tampoco puede ignorarse la intencionalidad de los actores políticos claves que impulsan el cambio institucional y la respuesta concreta que produce en los agentes sociales. En definitiva, y tratándose de un proceso de cambio institucional contemporáneo, se requiere procesar, sintetizar y estructurar la abundante información disponible para realizar un análisis contingente.

En este punto, y apoyándonos en la Figura i.2 —que sirve como guía recapitulativa del enfoque teórico y metodológico—, conviene recordar que partimos de lo ya avanzado en el Cap. 2, es decir, del marco meta-teórico de la NEI *northiana* y de su idea fuerza relativa a la economía del desarrollo: los países subdesarrollados deben asegurar la protección de la propiedad privada como prerequisite para incentivar la inversión y el crecimiento económico sostenible a largo plazo. Una

²⁹ El AIHC, cuyas dos corrientes surgen de los trabajos seminales de Avner Greif y Masahiko Aoki, ha desarrollado un marco teórico-conceptual y una metodología empírica propios para el estudio de la dinámica institucional (Caballero, 2004, p. 145). El enfoque metodológico de esta tesis se inspira en la vertiente de *análisis institucional histórico* liderada por Greif (2006), y adopta (en la medida de lo posible) un análisis interactivo y sensible al contexto específico que permita generar y contrastar hipótesis combinando (i) restricciones teóricas (a través del uso de modelos) con (ii) un conocimiento de las instituciones en perspectiva histórica que arroja luz sobre el origen, transformación y permanencia de las mismas. Aunque la complejidad del tema investigado en esta tesis no hace viable el recurso a un sólo modelo micro específico al contexto, se conserva el espíritu del enfoque de Greif, en la medida en la que se establece *ex ante* un armazón teórico suficientemente detallado (específico) para guiar el análisis de la evidencia empírica, evitando una interpretación abierta y arbitraria, (o peor, interesadamente *funcionalista*) de las reformas chinas.

vez acotada la función institucional que interesa analizar, proponemos la siguiente aproximación metodológica en *tres fases* para el análisis de arraigamiento (AATF):

1) Un **Análisis Económico**³⁰ que en base a unos objetivos (o resultados³¹) extra-institucionales deseados (e.g., aumentar *materialmente* la inversión) permite inferir qué objetivos institucionales deben perseguirse (e.g., percepción de seguridad inversora), y acotar dentro del *todo* institucional el dominio objeto de análisis (e.g., la *función* institucional relevante es la “seguridad de los derechos de propiedad”). Además, el uso de herramientas basadas en la teoría de juegos hace posible determinar qué estados de equilibrio, y bajo qué condiciones, pueden producir dichos objetivos institucionales (e.g., la percepción de “seguridad inversora” sólo es “racional” en la medida en la que el Estado queda vinculado a un comportamiento predecible mediante un compromiso auto-exigible). Es decir, a través de un enfoque institucional deductivo es posible acotar las múltiples formas institucionales genéricas congruentes con un determinado resultado institucional, o al menos especificar los requisitos que éstas deben cumplir, siempre bajo la hipótesis de que los agentes actúan de modo intencionadamente racional (e.g., como se verá en el siguiente apartado, la literatura sobre el compromiso creíble identifica la vía imperativa del Estado de derecho y la vía motivacional, como las dos formas o mecanismos genéricos que permiten satisfacer la condición de auto-exigibilidad).

2) Un **Análisis del Sustrato Cultural** para identificar en perspectiva histórica las instituciones de naturaleza evolutiva que son más relevantes al objeto del análisis y que por su esencia normativa y constitutiva no son susceptibles de diseño deliberado, confiriendo así consistencia dinámica al cambio institucional (dependencia de trayectoria). Un ejercicio de modelización, aunque sea aproximado, debe capturar las características más salientes de la “motivación normativa” (N2) y los filtros simbólicos (N1) profundamente arraigados que inconscientemente estructuran los modelos mentales de los agentes. Esto permite acotar culturalmente las *formas* posibles o más proclives que son compatibles con los *objetivos* institucionales (e.g., el análisis de la “cultura política” china, como se verá, muestra que ésta sólo es compatible con un

³⁰ Utilizamos mayúsculas para referimos específicamente a cualquiera de las tres fases del AATF propuesto aquí.

³¹ Nótese que “objetivo” y “resultado” son ontológicamente equivalentes: ambos un *output* institucional. La diferencia semántica es que uno refleja (i) una perspectiva *normativa* orientada a un “objetivo” o meta deseable y otro (ii) un enfoque *positivo* relativo al “resultado” que realmente se produce. Aunque en el análisis de arraigamiento que interesa a la Economía del Desarrollo se plantea lógicamente cómo lograr ciertos *objetivos* institucionales, nada impide plantear el ejercicio al revés: explicar cómo se ha llegado a un *resultado* institucional determinado (deseado o no).

compromiso político creíble en sentido motivacional y no imperativo). Este análisis institucional histórico es en esencia multidisciplinar³² y podrá nutrirse de aportes teóricos y metodológicos³³ provenientes de disciplinas varias: historia, antropología, sociología, psicología, política, etc. En cualquier caso, y puesto que la horquilla temporal en los procesos de desarrollo es relativamente reducida —unas décadas a lo sumo—, la estabilidad de estas instituciones nucleares permite asumir que permanecen fijas a efectos analíticos.

3) Un **Análisis Contingente de la acción política** que, centrado en el período de análisis, y una vez fijadas las condiciones iniciales, contemple bajo una perspectiva dinámica la iteración entre el cambio institucional jerárquico impulsado por el gobierno (de arriba abajo) y la respuesta endógena inducida (de abajo arriba). La acción política es reflexivamente estratégica por lo que debe analizarse a la luz de las posibilidades y restricciones de carácter institucional y extra-institucional asociadas a (i) las reglas del juego político vigentes y a un (ii) contexto histórico específico³⁴. Pero sobre todo es necesario centrarse en (iii) el análisis de la ideología política dominante que guía la acción política intencionada e impulsa el cambio institucional, sin olvidar que sólo puede concebirse y articularse en base al sustrato constitutivo más profundo (N1) y sólo puede ser legítima (y por tanto sostenible) en la medida en que queda arraigada en el sustrato normativo (N2). Estos elementos institucionales profundamente arraigados (identificados en el análisis del sustrato cultural) son los únicos que pueden conferir una lógica sistémica al marco institucional y una consistencia dinámica al proceso de cambio. Esto es así, incluso cuando (iv) la existencia de *grandes* personajes políticos, en coyunturas tales que les confieren un elevado grado de incidencia sobre el cambio institucional, pueda exigir además un análisis de sus preferencias y conocimientos personales³⁵.

El punto culminante de este enfoque metodológico en tres fases, como muestra la Figura i.2, es el Análisis Contingente. En él convergen los distintos niveles de arraigamiento. Por una parte, la acción deliberada del gobierno ha de orientarse al *objetivo* institucional definido en el Análisis

³² Entre otros motivos por las variadas instituciones que pueden ser objeto de estudio en perspectiva evolutiva.

³³ Tanto basados en el análisis histórico, como en el enfoque de la AHIC de Greif (también apoyado en evidencia historiográfica), como en los mencionados trabajos empíricos basados en encuestas tanto de N2 (cultura política) como relativos a las dimensiones culturales de N1.

³⁴ El contexto histórico del que se ocupa el análisis contingente debe considerar cambios institucionales (e.g., leyes, gobernanza política, ideología dominante, etc.) y extra-institucionales: e.g., como se verá en los Caps. 7 y 8, las posibilidades (entendidas como capacidades materiales) de China para acceder a tecnologías, mercados, información, etc. aumentan drásticamente tras la Guerra Fría, una vez se inicia la Globalización en la década de 1990.

³⁵ Este será el caso de Mao Zedong y Deng Xiaoping como se verá en los Caps. 7 y 8, respectivamente.

Económico: es el *resultado necesario* en N3 para producir el efecto deseado sobre N4 (e.g., la inversión). Por otra, está sometida a restricciones materiales de N4 (e.g., capacidad, recursos, tecnología, etc.) e institucionales de N3 (e.g., gobernanza política, etc.) asociadas a un contexto histórico determinado. Pero, sobre todo —y lo que explica la rica variedad de formas institucionales—, la acción política y su respuesta endógena deben arraigarse en el nivel normativo (N2) y constitutivo (N1) modelizado en el Análisis del Sustrato Cultural.

Es necesario señalar que a diferencia de un análisis contingente *superficial* de corte sociológico enfocado exclusivamente en N3 —y que ignora que la acción política y sus consecuencias deben entenderse a la luz de todos estos condicionantes, situados en diferentes niveles de arraigamiento y por tanto de tenacidad³⁶—, el Análisis Contingente propuesto persigue explicar bajo una perspectiva dinámica la *forma final* que adopta una institución de entre todas las que son culturalmente posibles. Por ejemplo, en el caso concreto de la PIC, clarifica de qué modo llegan los agentes (en N3) a la percepción “racional” de que el compromiso del gobierno de proteger los DP es creíble por la vía *motivacional*: la única vía, como se verá, que es compatible con la cultura política china (N2). La diferencia entre arraigar o no el análisis contingente es capital: es la diferencia entre causar inadvertidamente la PIC, buscando soluciones institucionales imposibles en una cultura política incompatible con la gobernanza política de tipo liberal, o esclarecer cómo mediante una *forma* heterodoxa (bajo el prisma occidental), China llega a satisfacer un mismo *objetivo* institucional.

Las implicaciones del método analítico propuesto, como se irá viendo en lo que resta del capítulo, son sustanciosas tanto en relación al objeto específico de esta tesis como de un modo más amplio relativo a la dinámica del cambio institucional y del desarrollo económico. Baste por el momento anticipar cómo logra esta aproximación articular una “vía media” —y tender un puente— entre dos enfoques complementarios (aunque típicamente contrapuestos en la literatura) que enfatizan respectivamente (i) las restricciones que el sistema sociocultural impone sobre el comportamiento humano y (ii) la libertad de acción. La idea central que hace de perno entre “estructura” y “agencia” —la clásica dicotomía en las ciencias sociales— es reconocer que la acción política que impulsa el cambio institucional en las economías modernas no opera en un vacío y por tanto no puede ser “ciega” (arbitraria, o asumir cualquier forma) si aspira a tener efectos institucionales fecundos: *direccionados* conscientemente hacia la consecución de objetivos

³⁶ Como vimos en el Cap. 2, no pueden limitarse exclusivamente a un análisis (aunque sea social) de N3.

institucionales. Esto es así porque genera un cambio institucional que está a la vez *limitado* y *constituido* por el sustrato cultural en el que se arraiga el juego político.

El análisis del cambio institucional que se produce durante el período maoísta ofrece un excelente ejemplo para visualizar lo que de otra forma quizás parezca un concepto demasiado abstracto. El Cap. 7 pone de manifiesto que el esfuerzo deliberado y violento de Mao Zedong por soltar amarras con el pasado e introducir cambios institucionales revolucionarios no logra alterar el *sustrato cultural* (SC) ni salirse del corsé del cambio incremental. Más bien, tendría un doble efecto que ilustra perfectamente el sentido del párrafo anterior. En primer lugar, como afirma Chen (2001/2005, p. 29), la ideología comunista que servía de norte para la transformación revolucionaria debió ser articulada (consciente e inconscientemente) mediante “el discurso, los símbolos, las normas y las identidades que habían formado parte del pasado chino”, por lo que se aprecian profundas líneas de fuerza que confieren continuidad entre la conducta pretendidamente “revolucionaria” de la generación de Mao y la vieja China que se proponían destruir. Así, a pesar de un discurso revolucionario a ultranza, lo que realmente acontece es la *sinización* del marxismo (Schram, 1963). En segundo lugar, los intentos de Mao de imponer por medio de la coacción extrema incentivos *efectivos* (en N3) incompatibles con los valores y patrones de comportamiento arraigados, tuvieron cumulativamente el efecto esperado: una creciente alienación y pérdida de legitimidad³⁷ que llevaría a la eventual rotura del contrato social y, tras la muerte de Mao, a la toma de consciencia generalizada en la élite política de que el apoyo popular al PCCh se hallaba en mínimos históricos y que mantener del *status quo* era inviable (Holbig y Gilley, 2010).

En conclusión, la iconoclasia maoísta pone de relieve (de forma dramática) la futilidad institucional de toda acción política que pretenda vulnerar las restricciones que impone el SC, y corrobora la idea de Campbell (2004, p. viii) de que todo cambio institucional es en el fondo un “proceso de innovación constreñido” (*constrained*) por las dimensiones normativa y constitutiva de las instituciones más profundas. Una vez acabada la coacción y abiertos espacios de libertad económica, la reemergencia “espontánea” en la era reformista de instituciones del pasado (Naughton, 2007) que habían sido supuestamente “extirpadas” (e.g., el pujante renacimiento del *capitalismo chino* en la RPCh) sirve también para recordar que dado el marco temporal considerado

³⁷ Nótese una primera intuición sobre la mecánica del arraigamiento (que se explora en el Cap. 4): factores de N3 (e.g., las coacciones) pueden llevar a un comportamiento *racional* alienante contrario al sustrato normativo (N2).

en la mayoría de estudios en economía del desarrollo, el núcleo institucional debe tomarse como dado y por tanto fuera de alcance de cualquier intento de diseño deliberado (Greif, 2006).

2.3 El análisis de arraigamiento: un reto común para la NEI y la TED

Lo que antecede permite concluir que para alcanzar unos *objetivos* institucionales deseados, la acción política sólo puede optar entre el abanico de *formas* institucionales que respetan las constricciones impuestas por su arraigamiento. Una vez operativizada a efectos analíticos en los Caps. 4 y 5, esta idea permitirá arrojar luz para abordar cuatro problemáticas ya anticipadas en el Cap. 1 y que suponen un desafío tanto para la TED como para el nuevo institucionalismo.

I. La Economía del Desarrollo ante el atolladero del relativismo

El análisis de arraigamiento contribuye a sacar a la economía del desarrollo del atolladero del relativismo. En efecto, como vimos en el Cap. 1, el giro copernicano que representan “Learning from Reform” (BM, 2005) y el “Growth Report” de la “Comisión Spence” (BM, 2008), ambos informes publicados por el Banco Mundial, rubrica el alejamiento definitivo de las viejas prescripciones simplistas de carácter universal pero ofrece poco a cambio para guiar al reformista bienintencionado. Bajo el nuevo prisma relativista, como deja claro el *Informe Spence*, lo máximo que puede extraerse de la experiencia acumulada en materia de desarrollo es (i) lo que de común tienen las varias historias de éxito³⁸ y (ii) proponer un marco general *heurístico* para (haciéndose las preguntas adecuadas más que ofreciendo respuestas) ayudar a los responsables a diseñar una estrategia de crecimiento propia. Una estrategia “paciente, pragmática y experimental” (Banco Mundial, 2008, p. 15) que debe reflejar la situación específica de un país, su experiencia histórica y que debe contemplarse bajo una perspectiva dinámica. En resumen, se insta implícitamente a arraigar objetivos institucionales (que la experiencia muestra “útiles” para el desarrollo) dentro de una matriz institucional específica, pero apenas se ofrecen pistas, más allá de animar a la experimentación, sobre cómo hacerlo.

³⁸ Lo que este informe (Banco Mundial, 2008, p. 22) sintetiza en cinco elementos: un (i) gobierno (creíble y capaz) comprometido con un programa reformista que (ii) crea incentivos económicos correctos (a través de reformas de mercado), incentiva (iii) altas tasas de ahorro e inversión, preserva una (iv) elevada estabilidad macroeconómica —y política— y (v) aprovecha las oportunidades que ofrece su integración en la economía global.

Esto nos lleva asimismo a comprender el porqué de una idea que se abre paso entre algunos influyentes economistas del desarrollo a partir de la primera década del siglo XXI: los diseñadores de las políticas de desarrollo, como sugiere Rodrik (2008a), deben abandonar la elusiva búsqueda de “instituciones óptimas” —especificadas *ex ante*, generalmente emulando referentes de otros países, y que persiguen minimizar los costes de transacción en un dominio institucional restringido — para instalarse en una “mentalidad de segundo óptimo” que debe considerar las interacciones de cualquier cambio institucional con el conjunto del sistema. Así pues, en el mundo real y complejo de los países en vías de desarrollo en el que operan los reformistas, se trata de llegar a las instituciones de segundo-óptimo que siendo viables *formalmente* —precisamente por estar arraigadas— logran *resultados* que avanzan progresivamente en una dirección deseada³⁹.

Recapitulando, se llega al atolladero del relativismo post-Consenso en el momento en que se abandona el sinsentido de exigir formas institucionales universales y se acepta que lo único universal son las funciones que deben satisfacerse. Y se sale del relativismo sólo en la medida en que al relacionar *función* y *forma* institucional se dice algo útil, avanzando en el esclarecimiento de los condicionantes que sobre esta última impone el arraigamiento. La resolución de la PIC implica por tanto un cambio de foco: no se trata de exigir a China la adopción del modelo de gobernanza política de corte occidental (*forma*) para recibir una buena valoración en los índices de calidad internacionales, cuanto de comprender cómo logra proteger de forma efectiva los DP (*función*) en congruencia con condiciones idiosincráticas de arraigamiento superficial (marco institucional heredado del maoísmo, contexto económico, social y político nacional e internacional) y profundo.

II. Ausencia de un enfoque analítico *operativizable* del cambio institucional en la NEI

Desde una perspectiva de la NEI, operativizar el arraigamiento no sólo implica avanzar en la comprensión de la mecánica del cambio institucional en general, sino también de cómo y hasta dónde pueden los poderes públicos pilotar el cambio. En este sentido, como muestra la Figura 3.2, el AATF propuesto abre una fecunda vía teórico-metodológica que permite contemplar el problema del cambio institucional (y del desarrollo en tanto cambio institucional orientado a objetivos de

³⁹ Véase Rodrik, D. (2008a) para un análisis de las limitaciones del enfoque institucional de “mejores prácticas”, y cómo en condiciones típicas de los países subdesarrollados, un enfoque de segundo óptimo no sólo tiene la virtud de ser viable sino además más apropiado desde la perspectiva del conjunto institucional. Para ello Rodrik evalúa cuatro áreas: cumplimiento contractual, competencia empresarial, apertura comercial y estabilidad macroeconómica.

eficiencia económica⁴⁰) desacoplando dos dominios diferenciados —*positivo* y *normativo*— que requieren distintas aproximaciones analíticas:

- Un dominio *positivo* relevante a la *función* institucional que puede considerarse objetivo y universal. Está caracterizado por los imperativos de orden *adaptativo* que un determinado estadio de desarrollo económico (entendido como capacidad de transformación del entorno extra-institucional, es decir, el mundo físico) impone sobre el marco institucional. Es el dominio en el que se han enfocado tradicionalmente la TED y la NEI, con objeto de definir los *resultados* institucionales que con *carácter universal* —y congruentes con las exigencias de eficiencia y productividad de las economías desarrolladas— deben producirse en una serie de ámbitos⁴¹. Al asumir que los agentes actúan de modo *intencionadamente* racional⁴², se pueden emplear modelos basados en la teoría de juegos para *afinar* las implicaciones de un determinado objetivo institucional⁴³, llegándose de modo habitual a múltiples equilibrios posibles. Esta indeterminación institucional evidencia que un análisis puramente deductivo de las instituciones es inviable⁴⁴.
- Un dominio *normativo* relevante a la *forma* institucional que es subjetivo e idiosincrático, y que, recordando la Figura 3.2, abarca el conjunto del Espacio Institucional: tanto los niveles del SC (N1/N2) como su proyección en el universo institucional de N3. Este es el dominio institucional en el que cada sociedad articula su propia respuesta de acción colectiva ante los imperativos adaptativos, por lo que podríamos decir que arraiga al dominio positivo,

⁴⁰ Huelga decir que aunque en North prevalece un foco en las instituciones que incentivan el *desarrollo* en su acepción más estrecha de eficiencia asignativa de la Economía —y por coherencia mantenemos ese mismo foco—, esto no ignora la perspectiva más amplia del desarrollo humano (que amplía la propia noción de desarrollo) sino que es fruto de un interés académico que lleva al autor a centrarse en el problema canónico de la productividad.

⁴¹ Conviene señalar que, como hemos visto en el Cap. 2, en un mundo no-ergódico cada estado de desarrollo conlleva diferentes exigencias adaptativas y genera sus propios imperativos institucionales. Esto recalca la naturaleza dinámica inherente a todo proceso de desarrollo económico. Así, y aunque la literatura del Capitalismo Comparado sostiene que no es necesario que las funciones institucionales generen resultados idénticos en todos los países, sí deben en su conjunto alcanzar niveles de eficiencia (económica) sistémica consistentes con una economía avanzada.

⁴² En la teoría de juegos evolutiva en vez de un comportamiento maximizador sujeto a supuestos de racionalidad e información limitada, los modelos introducen hábitos, normas, rutinas, etc., que configuran un “comportamiento apropiado”. En ambos casos, no obstante, se trata de modelos que configuran una estrategia determinista.

⁴³ Por ejemplo, desagregando tal objetivo en otros más concretos, o definiendo qué requisitos mínimos deben cumplir las formas institucionales que lo hacen posible: e.g., del objetivo genérico de aumentar “la inversión” (N4), se pasa a un “compromiso creíble por parte del gobierno de que no expropiará” (N3) y, finalmente, a establecer que la credibilidad puede alcanzarse por varias vías siempre que el compromiso sea “auto-ejecutable”.

⁴⁴ Como afirma Greif (2006), la teoría de juegos es una herramienta útil desde una perspectiva teórica y empírica pero no ofrece una teoría de las instituciones. De hecho, lo habitual en juegos clásicos y evolutivos es que se produzcan múltiples equilibrios, por lo que la función inversa —determinar cómo se llega a un resultado institucional— queda indeterminada. Esto imposibilita el estudio de las instituciones *sólo* de forma deductiva.

endogeneizando factores explicativos extra-económicos⁴⁵ (políticos, sociales, culturales). Un análisis de arraigamiento de tipo *northiano* (como el que proponemos) arroja luz para explicar *ex post* (o acotar *ex ante* el rango de posibilidades de) las *formas* que finalmente adoptan las instituciones para satisfacer una determinada función⁴⁶. En este dominio, la motivación y los modelos mentales de los agentes están condicionados por un orden *normativo* y *simbólico* tenaz y socialmente compartido⁴⁷. Emerge así una *racionalidad institucional* que “arraiga” a la racionalidad intencionada y confiere consistencia dinámica al cambio institucional⁴⁸. En conclusión, éste es un dominio que *no* puede ser universal, que se presta a difícil valoración en términos comparativos⁴⁹, y que sólo puede aproximarse mediante un análisis complejo que conlleva el uso de múltiples herramientas conceptuales y empíricas, un enfoque multidisciplinar, y en el que el investigador desactiva sus propios sesgos ideológicos y culturales.

El enfoque económico neoclásico, o su versión institucionalista desarraigada, sólo contempla el *dominio positivo*, por lo que se limita a especificar *resultados* en un vacío institucional. Bajo estos supuestos, el comportamiento supuestamente racional de los agentes lleva a un problema de indeterminación *formal*: no dice nada sobre la emergencia de las *formas* que hacen posible los *resultados* meta, y por tanto tampoco sobre las diferencias institucionales que se observan en la realidad. En definitiva, es incapaz de explicar el cambio institucional.

Por el contrario, esta investigación concibe el cambio institucional como un proceso de vertebración de la acción colectiva en N3 (las instituciones finales que emergen) en el que el dominio normativo de las formas institucionales posibles se proyecta y concretiza a través de la

⁴⁵ Las consideraciones de eficiencia del “juego económico” de las que se ocupa la corriente principal de la Ciencia Económica se inscriben en el dominio positivo descrito ya que asumen de forma simplista una racionalidad intencionada de carácter universal que no está culturalmente constituida (*Homo economicus*). Es decir, prevalece una visión ainstitucional y desarraigada de la economía en la que los factores extra-económicos se ignoran o se fijan de modo exógeno: e.g., preferencias, consideraciones normativas sobre equidad, motivaciones no económicas, etc.

⁴⁶ Aún a riesgo de pecar de funcionalista, resulta más fácil explicar *ex post* un resultado institucional en el dominio positivo que lo inverso: definir *ex ante* cómo desde el dominio normativo puede llegarse a un resultado institucional deseado. En el primer caso se juega con la ventaja de la mirada retrospectiva (la Historia), siendo posible integrar en el análisis factores contingentes que no pueden anticiparse en el segundo escenario (e.g., shocks de diversos tipos).

⁴⁷ Los términos elegidos para denominar los dos dominios pretenden reflejar el carácter universal y necesario del primero (*positivo*), frente al condicionamiento cultural del segundo. Por eso, y a pesar de la cautela necesaria para evitar confundirlo con el nivel normativo (N2), elegimos conscientemente la apelación “normativa” para el segundo dominio.

⁴⁸ Recordando la analogía del guardagujas de Max Weber, la *racionalidad institucionalmente constituida* son las “vías” culturales por las que debe circular el “tren” de los intereses que impulsa la *racionalidad intencionada*.

⁴⁹ Si bien la “plasticidad institucional” es suficientemente amplia para que culturas diversas hayan accedido a altos niveles de desarrollo (e.g., EE.UU., Francia o Japón), no todos los “dominios normativos” son igual de conducentes a la eficiencia económica. Por ejemplo, los estudios sobre el “capital social” muestran que ciertas características arraigadas de la organización social (confianza, normas, etc.) facilitan o dificultan la acción colectiva (Putnam, 1993).

acción deliberada en el *dominio positivo* de los resultados institucionales *finales*. Nótese que (i) esto *no* invalida en ningún modo el análisis de la acción intencionadamente racional en N3 y su efecto sobre el dominio positivo⁵⁰: e.g., nadie cuerdo invertiría, ni en Europa ni en China, si cree que en cualquier momento puede ser expropiado arbitrariamente. Pero sí reconoce con North que (ii) la *racionalidad intencionada* común a todos los humanos no existe en una burbuja sino que es expresión de una *racionalidad institucional* culturalmente condicionada que es más profunda: e.g., la que permite a chinos y europeos igualmente cuerdos adoptar patrones de comportamiento distintos (*forma* institucional) para llegar a similares *resultados* en el dominio positivo.

En este sentido, el despliegue del potencial de la NEI a través del AATF debe orientarse a explicar, o al menos a *acotar*, la relación posible entre ambos dominios: una relación sin duda compleja pero que no puede ser infinitamente abierta. Para ello, y en coherencia con el enfoque analítico *northiano* propuesto, la perspectiva dinámica para estudiar el cambio institucional debe integrar dos capas de arraigamiento: (i) una más superficial relativa al comportamiento estratégico de los agentes en N3, y en especial los emprendedores políticos, dado el contexto institucional y extra-institucional vigente⁵¹ (Análisis Contingente); y (ii) otra más profunda asociada a la matriz cultural de N1/N2: los filtros normativos y constitutivos que condicionan el aprendizaje y guían el cambio institucional (Análisis del Sustrato Cultural).

En definitiva, la dirección del cambio institucional en las sociedades modernas —al margen de los resultados institucionales que produzcan— es fruto de la acción deliberada y contextualmente situada de emprendedores políticos que, como los “guardagujas” de Weber, eligen por qué camino circular, pero siempre sobre unas vías (de tren) preexistentes de naturaleza cultural que a su vez acotan y permiten el cambio institucional dentro del conjunto de todas las posibilidades que serían técnicamente (pero no culturalmente) posibles⁵².

⁵⁰ En efecto, en una lógica *northiana*, como muestra la Fig. 3.2, en el *dominio normativo*, el juego político impulsa un cambio institucional jerárquico que, interpretado a través de los modelos mentales de los agentes, altera el sistema de incentivos y provoca una respuesta endógena. El cambio *institucional* resultante, todo él arraigado en una *matriz cultural* tenaz, se manifiesta en nuevos patrones de comportamiento colectivo que alteran la realidad objetiva del *dominio positivo*: e.g., la eficiencia asignativa de la economía y la distribución de la riqueza.

⁵¹ Las condiciones iniciales del marco institucional (N3) y extra-institucional (N4): e.g., la situación económica, capacidad tecnológica, situación internacional, etc., que se reciben como herencia.

⁵² Como señala Greif (2006), la emergencia de una nueva institución —para sustituir a una que ha dejado de ser autoejecutable o para estructurar nuevos patrones de acción colectiva— parte de una distribución culturalmente condicionada de probabilidades sobre el total de las que son (material o) tecnológicamente posibles.

Todo esto nos lleva hacia un enfoque institucional de vía media e integrador que encara el triple desafío de la *integración*, la *motivación* y la *dinámica*. Esto son los tres retos interdependientes que según Greif (2006, p. 14) condicionan la capacidad para estudiar la relación entre (las *formas* de las) instituciones y los resultados (institucionales) relativos a la creación de riqueza económica.

El reto de la *integración* exige desarrollar “marcos conceptuales y analíticos que integran diversas líneas de análisis institucional y encajan los factores, fuerzas y consideraciones que cada uno enfatiza” (Greif, 2006, p. 13). Esto es necesario por (i) la inabarcabilidad y variedad del universo institucional, casi tan amplio como el del comportamiento humano; porque (ii) las explicaciones se sitúan en diferentes niveles de análisis y escalas espacio-temporales, de modo que como afirma Ostrom (2005), la “escalabilidad” hacia abajo o hacia arriba de los modelos en un determinado nivel no puede darse por hecha⁵³; y por (iii) la naturaleza disímil de los elementos constitutivos de las instituciones (reglas, normas informales, modelos mentales, etc.). Todos estos motivos hacen necesario un corpus analítico que pueda ir desde lo general a lo concreto (marco, teorías, modelos)⁵⁴, siendo capaz de integrar múltiples niveles de análisis (macro, meso y micro)⁵⁵ y referentes temporales (largo, medio y corto plazo)⁵⁶. Esto es precisamente lo que nuestro enfoque propone mediante el desarrollo del instrumental analítico adaptado al problema de estudio pero siempre sobre la base de un marco meta-teórico para el análisis de las instituciones.

En cuanto a la *motivación* que mueve al agente y define sus modelos de elección, se abre un camino medio entre la visión determinista (prevalente en el institucionalismo sociológico) de un “estructuralismo” con base cultural e institucional que ahoga el libre albedrío y por otra parte una visión “funcionalista” (prevalente en la ciencia económica y el neoinstitucionalismo) que enfatiza el

⁵³ Ostrom (2005) utiliza el ejemplo de la meteorología. Todos los modelos coinciden en su uso de las matemáticas y la física, y se apoyan en mediciones ambientales, pero un modelo *fino* para prever el tiempo en una ciudad en las próximas 24 horas no puede ser igual a otro *general* para determinar el sobrecalentamiento global a varios años vista.

⁵⁴ En este trabajo, y como se verá en lo que resta de capítulo, el marco meta-teórico northiano se desarrolla apoyándose en teorías generales relevantes al caso de estudio (e.g., sobre el compromiso político creíble) y en otras más específicas (e.g., sobre el tipo de credibilidad específicamente motivacional) sobre las que finalmente se definen modelos situados contextualmente (e.g., relativos a las condiciones específicas y únicas del proceso reformista chino). Esto es necesario porque todo esfuerzo por entender las instituciones como afirma Ostrom (2005) se enfrenta al problema radical de la diversidad institucional y de elegir el nivel de análisis adecuado según el problema investigado.

⁵⁵ El nivel *macro* del conjunto institucional (en su diversos “cortes” de N1, N2 o N3), *meso* de las instituciones individuales o *micro* del comportamiento (transacción) individual. Sobre el papel de la sociología en el nuevo institucionalismo como “conector” de meso-nivel entre los niveles micro (de la acción individual y contextualmente situada) y macro de las constricciones sistémicas impuestas por el marco institucional, véase Nee (2005).

⁵⁶ E.g., el Análisis del SC se mueve entre el muy largo plazo evolutivo para analizar las instituciones nucleares chinas y el largo plazo para integrar aspectos relativos a la herencia institucional (maoísta). Por su parte, el Análisis Contingente cubre el medio-largo plazo del proceso reformista, llegando en ocasiones al medio-corto plazo de episodios de singular relevancia: e.g., la decisión de iniciar las reformas o el tratamiento de algunas crisis políticas.

comportamiento deliberado y estratégico de los agentes en la creación de instituciones que resuelven problemas de acción colectiva. Como sugiere Greif (2006), ambos enfoques capturan importantes aspectos de la realidad y no pueden ser mutuamente excluyentes. Por eso, el marco analítico *northiano* empleado en esta tesis concilia los “micro-fundamentos cognitivos, coordinativos, normativos e informativos del comportamiento” provistos por una realidad institucional *exógena* al individuo⁵⁷ con su capacidad para actuar de forma intencionadamente racional en base a información, conocimiento y preferencias personales (p. 16). Puesto que cualquier modelo implica una simplificación de la realidad que aún así capture la esencia del fenómeno estudiado, será necesario seleccionar e identificar de modo explícito qué motivaciones son las más relevantes —las de quiénes— a efectos de los objetivos del análisis institucional⁵⁸.

Finalmente, el reto de la *dinámica* no es otro que el de comprender qué es la dependencia de trayectoria⁵⁹, cómo se genera y qué implicaciones tiene. En el mundo social, la motivación en la acepción más amplia de Greif, es la única “fuerza” posible que permite pasar de una descripción meramente “cinemática” del cambio institucional a un análisis de su “dinámica” que relaciona la trayectoria con las causas que la producen⁶⁰. En consecuencia, el reto dinámico es indisociable del reto de la motivación, y de forma más precisa, del esclarecimiento del *efecto* institucional que provocan los distintos tipos y naturalezas de motivación que inciden en las decisiones de los agentes: desde los que son más profundos y estables pero que sólo actúan de forma indirecta, hasta otros que son más próximos y a la vez evanescentes⁶¹.

⁵⁷ En el sentido de Greif (2006) la realidad institucional —la “estructura”— es *exógena* para cada individuo en una interacción en la medida en que las creencias compartidas tienen consecuencias *materiales* sobre el comportamiento de los agentes. Esa misma realidad es *endógena* desde la perspectiva del conjunto de agentes que componen la comunidad.

⁵⁸ Naturalmente, no es factible considerar las características privativas (motivaciones específicas) de todos individuos (pues no sería un modelo de la realidad sino la realidad misma), pero sí (como se propondrá en el Cap. 8) analizar personajes de excepcional influencia política (e.g., Deng Xiaoping) así como la parte “compartida” de los modelos mentales relevantes al objetivo del análisis: e.g., la ideología de la élite política (PCCh), la cultura política subyacente que define el contrato social tácito y que refleja el común denominador normativo de una sociedad, etc.

⁵⁹ En este sentido señala Greif (2002) que en el estudio de la dinámica institucional ha pasado por tres fases: (i) la concepción de lo institucional como aquella parte (cultural) inmutable de la realidad social; (ii) una visión funcionalista del cambio asociada a los modos de adaptación frente a cambios en el entorno; y, finalmente (iii) a superarlas ambas para reconocer que la clave reside en la comprensión de los mecanismos que generan la dependencia de trayectoria.

⁶⁰ Greif (2006) define la “motivación” ampliamente para incluir expectativas, creencias y normas internalizadas.

⁶¹ Una misma acción puede ser producto de motivaciones muy distintas que a su vez tienen implicaciones diversas a efectos de un análisis institucional: e.g., la misma acción (respetar un semáforo) puede estar motivada por una norma ética (enraizada y sancionada socialmente), por temor a mecanismos coercitivos creíbles (de modo general o sólo en determinadas condiciones) o por una combinación de ambos factores.

En este sentido, y como muestra la Figura 3.2, es posible y deseable separar dos escalas temporales⁶². Una escala de (muy) largo plazo, representada en la figura como perpendicular al plano de la hoja, en la que se insertan los procesos evolutivos que alteran la matriz institucional y que denominamos como escala temporal de la “*estructura*”⁶³. En el dominio positivo, tiene su correlato en la no-ergodicidad de los imperativos adaptativos (tecnológicos y organizativos) asociados a referentes de desarrollo económico y social siempre en fase de superación y redefinición⁶⁴. El basamento institucional que define esta escala —los componentes constitutivos y normativos arraigados en el *sustrato cultural*— puede en efecto considerarse como exógeno (y generalmente predeterminado) cuando se toma como referencia del cambio institucional una segunda escala temporal mucho más reducida que denominamos de “*agencia*”: aquella en la que se insertan los cambios institucionales impulsados por la acción política deliberada, y que en la figura se muestra en el mismo plano de la hoja.

Estos dos marcos temporales están anidados en lógica constitutiva de modo que la unidad transaccional en la escala de la agencia —el acto intencionado contextualmente situado— no puede alterar el SC que emerge en la escala estructural: e.g., del mismo modo que (siguiendo con el ejemplo ya empleado) una persona que compone y comunica una oración no cambia la gramática de un idioma por mucho que esa fuera su voluntad. Por otro lado, y una vez más, el SC condiciona pero *no* determina la acción deliberada.

Una vez acotado el rango de posibilidades culturalmente viables, explicar el cambio institucional que finalmente se produce es una tarea que *no* puede abordarse bajo un enfoque puramente deductivo (como se ha visto), pero tampoco inductivo, pues, a diferencia de lo que

⁶² Esta noción subyace de forma explícita en la aproximación metodológica de Greif. Así, Greif (2006, p. 160) introduce la noción de *cuasi-parámetros* de un juego que pueden considerarse fijos (como parámetros exógenos dados) a corto plazo pero no cuando se trata de explicar una dinámica institucional en perspectiva evolutiva. E.g., una institución arraigada de N2 como la “cultura política” evoluciona a largo plazo y de forma endógena sin necesidad de que las orientaciones normativas que de ella emanan dejen de ser efectivas (incidan en la conducta). No obstante, en un sentido dinámico, una institución es *autoreforzadora* (*self-reinforcing*) cuando se consolida evolutivamente y aumenta el rango paramétrico de situaciones en la que es auto-ejecutable y produce el equilibrio esperado. Al contrario, es *autodestructiva* (*self-undermining*) cuando reduce dicho rango y se hace más vulnerable ante los choques externos.

⁶³ Aunque Hayes (1994) señala que el muy manido concepto de “estructura” sufre de ambigüedad conceptual por su uso disperso en la literatura académica, lo empleamos aquí para recalcar su mínimo común denominador semántico: los elementos sólidos y duraderos de una realidad social que trascienden al individuo y que no son reducibles al ámbito de la acción deliberada individual aunque, paradójicamente, en última instancia sean resultado de ella en lógica evolutiva.

⁶⁴ El “desarrollo” es un proyecto social en continua evolución con implicaciones sobre el conocimiento y las expectativas imposibles de anticipar. Así, en perspectiva histórica, cada estadio de desarrollo (e.g., país industrializado del siglo XX, un economía del conocimiento post-materialista del siglo XXI) impone sus propias exigencias sobre el funcionamiento de las instituciones (los resultados).

ocurre en el mundo natural, no es posible identificar ni clasificar las instituciones en base a sus características observables, porque no existe una relación biunívoca entre ambas (Greif, 2006). Esto es así porque la motivación que subyace a la acción observada es en sí misma inobservable. Esta doble limitación —la capacidad predictiva limitada de la teoría deductiva y la dificultad para analizar los resultados institucionales sólo en lógica inductiva⁶⁵— exige una aproximación empírica diferente a la comúnmente utilizada en las ciencias sociales. Así, para estudiar el cambio institucional que producen unas reformas impulsadas por el gobierno (en la escala temporal de la agencia) se recurre a un análisis contingente del período reformista centrado en la acción política y sus consecuencias. Un análisis que, como todo análisis institucional, es inherentemente histórico⁶⁶ y requiere una descripción “densa” del fenómeno estudiado (Greif, 2006). Esta aproximación debe apoyarse sin embargo, y de forma interactiva, en la inferencia que permite todo análisis contextual así como en modelos deductivos con capacidad predictiva y que puedan someterse a contrastación empírica. El análisis es interactivo porque si bien los modelos deben especificarse *ex ante* para servir de guía y evitar un enfoque completamente abierto⁶⁷ que genere una teoría *ad hoc* y no generalizable, la realimentación por la vía inductiva debe permitir su progresivo refinamiento.

III. La prevalencia del monocultivo institucional en la praxis de la NEI

Una problemática que por su íntima conexión con la PIC es de singular relevancia para esta tesis es el “monocultivo institucional”. Un fenómeno, según Peter Evans (2004, p. 33), autor de la expresión, que “reposa sobre la premisa general de que la efectividad institucional no depende del encaje con el entorno sociocultural local”. Incluso tras el giro institucionalista en la economía del desarrollo, esta visión *desarraigada* domina en el tipo de reformas que promueven los organismos

⁶⁵ De nuevo, el ejemplo de la meteorología es ilustrativo: un modelo adecuado para predecir el tiempo en la ciudad de Madrid no puede ser sólo teórico o inductivo. En el primer caso es demasiado general y poco fino para la aplicación deseada. En el segundo caso, las inferencias basadas en observaciones empíricas no llevan a ningún lado en ausencia de un conocimiento teórico general. Además, en línea con Ostrom (2005), tampoco un modelo perfectamente ajustado para un nivel focal inadecuado valdría: e.g., para predecir el tiempo en el Sur de Europa o el *jet stream*.

⁶⁶ Véanse los argumentos que ofrece Pierson (2000) sobre por qué el análisis del cambio institucional requiere apoyarse en una “investigación histórica genuina” (p. 494) que exige una visión dinámica e intertemporal del juego político —y no una foto, ni un uso *ad hoc* de la evidencia histórica—. Sin esta visión, es imposible discernir la motivación legítima y esperable del cambio institucional deliberado de las interferencias “no-funcionales”: e.g., el oportunismo político (en un juego con horizontes cortos) o la prevalencia de efectos institucionales colaterales y no buscados, etc.

⁶⁷ Es importante que el enfoque —sea macro, meso o micro— sea explicitado *ex ante* ya que como señala Pierson (2000, p. 477) el riesgo de *funcionalismo* es elevado puesto que la flexibilidad analítica de los modelos de elección racional es tan amplia que permiten reconciliar *a posteriori* prácticamente cualquier tipo de evidencia empírica.

multilaterales: orientada hacia la emulación de las “mejores prácticas”⁶⁸. Por tanto, una visión que parte del supuesto de que existen configuraciones institucionales *óptimas* hacia las que es intrínsecamente deseable converger (Rodrik, 2008), y que por regla general son versiones idealizadas de las instituciones liberales de los países anglosajones (Evans, 2004).

En el monocultivo institucional se solapan dos importantes errores conceptuales que denotan un pobre entendimiento sobre qué son las instituciones y cómo funcionan, y en particular una palmaria incapacidad para distinguir entre *forma* y *función* institucional, y menos aún relacionarlas.

El primero se manifiesta como un *sesgo universalista* e implícitamente *eurocéntrico*: la suposición de que los países más ricos de Occidente ya han dado con el mejor diseño institucional posible y que tal diseño es de aplicabilidad general⁶⁹, independientemente de la cultura y las circunstancias específicas de cada país (Evans, 2004). Esta pretensión universalista se apoya en innumerables estudios econométricos que “correlacionan” diversos índices de calidad institucional con indicadores de riqueza económica. Esta literatura, presentada y criticada en el Cap. 2, es hoy objeto de viva controversia por múltiples razones⁷⁰. En cualquier caso, la mayoría de estos índices son subjetivos y están basados en la opinión de “expertos” sobre cómo funcionan las instituciones. Reflejan por tanto *percepciones* sobre *resultados* institucionales: e.g., una valoración sobre el funcionamiento del Estado de derecho en un país. Por esta razón, lo único que consiguen estas regresiones (en el mejor de los casos) es evidenciar la correlación existente entre determinados *resultados* institucionales y el desarrollo económico en el dominio positivo. De estos estudios, sin embargo, nada puede deducirse en cuanto a la *forma* que deben asumir las instituciones.

Al primer error conceptual se le superpone un segundo y especialmente grave que se manifiesta en un *sesgo formalista* que confunde una institución con sus componentes formales y observables. Sesgo que se agrava en las citadas regresiones por un desafortunado desplazamiento de la evidencia empírica que ofrecen: de afirmar casi de modo tautológico (y sin demostrar el porqué) que los

⁶⁸ Chang (2010) extiende este sesgo no sólo al Banco Mundial y al FMI, sino también a la OCDE, al G7, al Foro Económico Mundial así como a multitud de *think tanks*, foros de política económica y universidades que tácitamente se adhieren a la idea de que la versión liberal de los países anglosajones proveen la referencia institucional. Visión que, difundida por los medios internacionales de referencia, prevalece entre la élite económica de los países del Norte.

⁶⁹ El que por lo *singular* de su cultura se vea el éxito económico japonés como un caso *sui generis* difícilmente emulable (incluso por sus vecinos asiáticos), subraya el componente eurocéntrico implícito en el sesgo universalista.

⁷⁰ El Cap. 5 presenta un análisis crítico de los principales índices de calidad institucional. Más allá de las muchas limitaciones, y del problema generalizado de causalidad circular, este tipo de regresiones, como se vio en el Cap. 2, se limitan a relacionar “ciegamente” variables en un modelo econométrico: no identifican ni analizan qué motiva el comportamiento de los agentes. Esto explica, según Greif (2006), que estén tan lejos de ofrecer resultados concluyentes.

países occidentales más desarrollados producen mejores *resultados* institucionales, se pasa a tomar la *forma* institucional de tales países como prerequisite para el desarrollo. Esto, sin contar otro tipo de regresiones en las que los proxies de calidad institucional son en sí aspectos formales, observables y medibles de las instituciones⁷¹: e.g., el número de días necesarios para abrir una empresa como proxy de un entorno institucional amigable para los negocios (*business friendly*), el número de jueces per capita como indicativo de la calidad del sistema judicial, etc.

La confluencia de ambos sesgos nos lleva al gran problema de la praxis institucional *referentista*: la transposición de los referentes institucionales de los países más avanzados a países en vías de desarrollo en base a sus elementos observables, tangibles y fácilmente medibles. Es fácil demostrar tanto el fracaso empírico como el sinsentido conceptual de esta propuesta que malogra el potencial del giro institucional en materia de desarrollo.

En primer lugar, como afirma Evans (2004, p. 34), la “superficialidad de la imposición de formas institucionales” genera un desacoplamiento o disyunción (*disjunction*) entre las estructuras formales y las estructuras informales subyacentes que hacen que las primeras no tengan el efecto previsto, y por tanto que el monocultivo institucional no haya funcionado en la práctica. Ni lo hizo en perspectiva histórica, como pone de manifiesto el estudio de algunos casos llamativos —e.g., la ingenuidad bienintencionada de los líderes de los países recién emancipados de Hispanoamérica que adoptaron el modelo de constitución de los Estados Unidos de América (*el* referente de la época) con la intención de seguir su ejemplo⁷²—, ni en situaciones contemporáneas en las que como denuncia Rodrik (2005) los intentos por emular las políticas que en otros entornos funcionaron con éxito se vieron frecuentemente frustrados⁷³. Sin embargo, la prueba más contundente del fracaso empírico del monocultivo institucional es la incapacidad mostrada durante dos décadas de *préstamos condicionados* por parte (especialmente) del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, para alcanzar los resultados esperados (Evans, 2004). Esto se refleja en la autocrítica

⁷¹ Véase el Cap. 6 para un análisis crítico de este tipo de indicadores llamados “objetivos” o “basados en reglas”.

⁷² Este es un caso ilustrativo que menciona North (1990). Según Eissa-Barroso (2010) en el caso concreto de México, la admiración que sentían sus constituyentes por los EE.UU. llevó a la nueva república a copiar literalmente hasta el 20% de la Constitución de Filadelfia, a pesar de que algunos individuos destacados (que habían viajado a EE.UU.) “se daban cuenta de las diferencias que existían entre los dos pueblos” y harían notar que “una imitación ciega de las instituciones de los Estados Unidos no sería suficiente para resolver los problemas a los que se enfrentaba Hispanoamérica” (p. 118).

⁷³ Un interesante ejemplo fue el fracaso de los intentos de Gorbachov de implantar en la Unión Soviética de mediados de los años noventa un mecanismo de precios de “doble carril” y un Sistema de Responsabilidad Contractual para los campesinos inspirados en la experiencia de la China reformista de Deng (Rodrik, 2005, p. 996).

de estos organismos multilaterales y en el cuestionamiento que harán de esta práctica⁷⁴. El Banco Mundial, en un informe crítico con la condicionalidad, llega al meollo del problema: “el consejo sobre políticas no puede ser prescriptivo ni estar basado en modelos de desarrollo estandarizados” sino que debe “ayudar a los países a desarrollar sus propias soluciones para aplicar principios que son reconocidos como enfoques válidos de desarrollo” (Banco Mundial, 2005b, p. 6). En definitiva, se trata de pasar de una lógica de “condicionalidad” a otra de “apropiabilidad” en la que se apoyan políticas de fortalecimiento institucional que emanan de los propios países y que, adaptadas a sus circunstancias específicas, reflejan un compromiso político voluntario y no impuesto.

En el plano conceptual, el monocultivo institucional parte de un enfoque institucional desarraigado que es incompatible con la NEI, y en especial con su versión *northiana*, así como con el consenso que emerge de la literatura del Capitalismo Comparado. El propio concepto de dependencia de trayectoria explica por qué el cambio institucional no puede responder sin más y de forma automática a un diseño basado en elementos institucionales formales y codificados. Por ejemplo, como bien afirma Rodrik (2000), establecer un sistema sólido de DP nunca es sólo cuestión de aprobar una serie de leyes, ya que también intervienen otros elementos menos tangibles relativos a la capacidad de ejecución de las leyes, a las costumbres y tradición. En definitiva, como señala North (1994a), para reformar con éxito una economía se necesita además de un *diseño institucional* que provea los “incentivos correctos”, unos “modelos mentales” de los jugadores que induzcan a elecciones que sean complementarias con tales incentivos. La dificultad está, como nos recuerda este autor, en que a diferencia del diseño de reglas formales, la implantación de nuevas normas de comportamiento no sólo es un proceso mucho más dilatado, sino que además en ausencia de una herencia cultural compatible, es de resultado muy incierto.

Un proyecto de transposición institucional, como sugiere Rodrik (2000), se asemeja a uno de transferencia tecnológica. Lo que realmente importa es el conocimiento tácito y distribuido que permite producir los resultados deseados. Y, de la misma forma que para emular al mejor cocinero del mundo no basta con comprar su libro de recetas, los “diseños (institucionales) importados son inútiles” en la medida en la que “las instituciones deben desarrollarse localmente y apoyarse en experiencia sobre el terreno, conocimiento local y en la experimentación” (p. 12). Así pues, y en

⁷⁴ Para una valoración de los préstamos condicionados a planes de ajuste estructural en los años ochenta y noventa, y sobre el concepto de “condicionalidad” frente al nuevo enfoque de “apropiabilidad”, véase el informe “Review of World Bank Conditionality: The Theory and Practice of Conditionality: A Literature Review” (BM, 2005b).

línea con el concepto de análisis de arraigamiento propuesto, cualquier esfuerzo por “pilotar” un proceso de cambio institucional debe partir de las restricciones y posibilidades que ofrece el conocimiento tácito local en forma de los modelos positivos y normativos compartidos encapsulados en el sustrato institucional. En definitiva, continúa este autor, aunque los “diseños, mejores prácticas, códigos y estándares internacionales, armonización” pueden ser de ayuda para resolver pequeños problemas “técnicos”, lo cierto es que el desarrollo institucional es un proceso de aprendizaje que pasa por descubrir las necesidades y capacidades locales (Rodrik, 2000, p. 14).

En conclusión, el monocultivo institucional —peligrosamente atractivo por ser la salida *fácil* al desafío institucional en materia de desarrollo⁷⁵— surge de una visión institucional desarraigada y de un planteamiento analítico inadecuado e incompatible con el corpus teórico de la NEI *northiana*. Al no considerar el problema del arraigamiento del dominio positivo (de los resultados institucionales) en el dominio normativo (de las formas), la praxis institucional dominante adolece de un sesgo *universalista* y *formalista*. Así, la imposición de diseños institucionales externos basados en “mejores prácticas” universales y tangibles no sólo es inviable, sino que es contraproducente al interferir con el ejercicio realmente relevante a efectos del desarrollo: la búsqueda de una estrategia basada en instituciones de “segundo óptimo” que funcionan (producen los resultados institucionales deseados) y son *viabiles* por adoptar un *forma* congruente con las constricciones de arraigamiento.

IV. La controvertida naturaleza del modelo capitalista chino emergente

Los múltiples análisis del modelo económico chino son ilustrativos de la confusión a la que se puede llegar en ausencia de un análisis institucional que contemple el arraigamiento. Aunque existe un amplio consenso de que el sistema económico chino es “funcionalmente” capitalista, como afirman Peck y Zhang (2013, p. 367) subsisten profundas diferencias entre los analistas sobre su naturaleza cualitativa y sobre el destino último de esta “gran transformación”⁷⁶. Todo ello se manifiesta en la profusión y disparidad de términos con los que intenta retratarse tanto naturaleza del Estado chino —e.g., predatorio (depredador), corporativista, dirigista, leninista de mercado,

⁷⁵ A efectos prácticos, como afirma Evans (2004), proponer las instituciones ya existentes en los países avanzados es tentador. Evita “reinventar la rueda” (ya funcionan) y tratar con la complejidad inherente de múltiples marcos operativos diferenciados. Esto simplifica el trabajo (y el esfuerzo intelectual) de los gobiernos del Norte, los organismos multilaterales y de las multinacionales. Además, ceñirse a la parte tangible y medible de tales referentes universales tiene el atractivo añadido de facilitar las comparativas entre países y el *benchmarking* (Rodrik, 2008, p. 100).

⁷⁶ Sobre las visiones divergentes de los estudiosos sobre qué tipo de economía de mercado es China, sobre la naturaleza del Estado chino y de su particular modo de gobernanza, véase Peck y Zhang (2013).

socialista-desarrollista, emprendedor (p. 361)— como el tipo de capitalismo resultante —híbrido, de Estado, *iliberal*, organizado, sínico, confuciano, basado en “guanxi”—. Para evitar etiquetas y sesgos normativos, nos parece más acertado limitarse a reinterpretar el “socialismo con características chinas” —la expresión políticamente correcta que emplea el gobierno chino desde la época de Deng— como un modelo *de facto* de “capitalismo con características chinas” en el que las funciones institucionales del capitalismo avanzado se han ido cumpliendo adecuadamente (al menos hasta el estadio actual de desarrollo de *país de ingresos medios*) a través de configuraciones institucionales formalmente heterodoxas.

Esta heterodoxia *formal* tiene su expresión en una serie de rasgos institucionales salientes que, combinados, confieren su “unicidad” al modo emergente de capitalismo chino. Según McNally (2008), se trata de un sistema híbrido en el que (i) el Estado ha iniciado, gestiona y sostiene el proceso de desarrollo capitalista; y que presenta una marcada dualidad entre (ii) el predominio de empresas estatales en los sectores económicos estratégicos y de mayor valor añadido y (iii) una creciente importancia de empresas privadas que, influidas por los chinos de ultramar e integradas dentro de los flujos del Capitalismo Global, han surgido de abajo arriba según el modelo arquetípico chino de gobernanza empresarial basado en la familia y en alianzas relacionales.

Aunque se puede debatir si, como defiende McNally, estas características configuran un tipo *único* de capitalismo o no, o si denotan una fase transitoria o no del proceso de desarrollo, en lo que no hay duda es en que no existe consenso a la hora de señalar cuáles son los determinantes profundos del éxito económico chino. Como afirman Fligstein y Zhang (2011), “el principal problema teórico es que los factores que se suponen han llevado al crecimiento económico chino también se tienen como los que han hecho que el crecimiento sea menor de lo que podría haber sido”, o la posibilidad de que “los factores que han impulsado el crecimiento económico en un período de tiempo se hayan convertido posteriormente en barreras” (p. 41). Esta confusión se agrava por el hecho llamativo de que las visiones contradictorias se sustentan en la misma evidencia empírica⁷⁷. Esto sería especialmente el caso en relación a los dos parámetros definitorios de la dualidad del capitalismo chino: el alto grado de intervención estatal en la economía (el Estado como “juez y parte”, es decir, como regulador y virtual monopolista en múltiples sectores) y la preponderancia de las redes empresariales relacionales basadas en “guanxi” en el sector privado.

⁷⁷ Para más detalles sobre los factores que explican el crecimiento económico chino y que a la vez pueden interpretarse como limitadores de su potencial económico, véase Fligstein y Zhang (2011, pp. 43-46).

Esta ausencia de una visión dominante en la disciplina económica sobre por qué funciona el modelo económico chino debe interpretarse con cautela. No es en lo fundamental el resultado de discrepancias sobre si China cumple o no con las *funciones* institucionales necesarias para llegar al estadio de desarrollo en el que se halla⁷⁸. Es más bien la expresión tácita de las diferentes apreciaciones que (frecuentemente con tintes normativos) se realizan sobre las *formas* que se suponen deberían adoptar las instituciones para cumplir (de manera adecuada u óptima) la función institucional esperada. El tener que tratar con “apreciaciones” —que lo son por no ser deducidas de ningún modelo teórico sobre el desarrollo económico contrastado empíricamente—, o como mucho contentarse con recoger en lógica inductiva, y a modo de recetario *heurístico*, el “aprendizaje” de países que alcanzaron el desarrollo previamente, pone de manifiesto una punzante anomalía de la que se hacen eco Carney et al. (2009): incluso cuando la Crisis Global lleva a cuestionar la superioridad innata de los modelos económicos liberales de Occidente, el mundo académico todavía carece de herramientas teóricas para explicar lo que es una realidad consumada sobre el terreno: la emergencia de las nuevas variedades de capitalismo que han adoptado (y con las que siguen experimentando) los responsables políticos de los países de Asia, y en particular, China.

Todo esto —y de forma sangrante la interpretación contradictoria de la evidencia empírica⁷⁹— denota para Fligstein y Zhang (2011) los límites de cualquier enfoque empiricista y puramente inductivo, y subraya a su vez la necesidad de articular un enfoque teórico adecuado que debe mirar al pasado para entender el presente y que debe servir —tras casi 40 años de reformas— para decir algo sobre (i) la naturaleza del modelo capitalista chino emergente, (ii) hacia dónde se dirige y (iii) por qué funciona. Aun no siendo un objetivo central de la misma, esta investigación mostrará que lo mucho o poco que se pueda avanzar para responder a estos interrogantes pasa indefectiblemente por el reto de acometer y operativizar el análisis de arraigamiento. Toda alternativa que rehuse arraigar los *resultados* institucionales del dominio positivo en el dominio normativo (político-social-cultural) para acotar las *formas* institucionales viables, sólo dará palos de ciego o “chapoteará” en un plano causal superficial que se deja de lado los determinantes profundos.

⁷⁸ Esto pone de relieve la forma más habitual y sutil que toma hoy la PIC. No se trata ya de cuestionar el éxito económico de China como de culpar a su “heterodoxia” institucional por todos los males: los múltiples desequilibrios y riesgos futuros que en una fecha siempre pospuesta llevará al “inminente” colapso de un sistema “insostenible”.

⁷⁹ A lo que seguramente contribuye el uso de muestras de datos limitadas o sesgadas, como reflejo de sesgos normativos y la propia heterogeneidad geográfica y sectorial en el desarrollo en un país tan grande y diverso (ibid).

En consecuencia, es necesario identificar primero el “engrudo” institucional que confiere lógica sistémica al modelo económico chino y que dota a su evolución de un mínimo de consistencia dinámica. Es decir, identificar y caracterizar mediante el Análisis del Sustrato Cultural aquella parte “inextinguible” —que no puede hacerse desaparecer— del andamiaje institucional chino y que genera el ya referido “efecto social” sobre la organización del *juego económico*. No se trata pues de analizar una institución heterodoxa en concreto, sino de llegar a la *meta-institución* origen de la heterodoxia sistémica inextinguible al menos durante el marco temporal relativamente reducido de la agencia en el que se desenvuelven los procesos de desarrollo en el mundo contemporáneo.

En segundo lugar, determinar hacia dónde se dirige el modelo económico chino —y si los rasgos salientes que refiere McNally (2008) son “peripecias” del camino o “puerto” de destino— exige explicar el cambio institucional inducido (consciente o accidentalmente) por la acción del gobierno. Es decir, adoptar una perspectiva dinámica del cambio institucional centrada en los aspectos estratégicos del *juego político* pero reconociendo que éste no lo hace en un vacío, sino sobre la base del sustrato cultural. Así, como muestra de forma ilustrativa el rumbo tan diferente que toma el proyecto de desarrollo chino durante las eras de Mao Zedong y Deng Xiaoping (como se verá en los Caps. 7 y 8), toda predicción es compleja dado los múltiples factores que inciden en el juego político —el punto de partida, la situación internacional, choques externos imprevistos, el equilibrio de poder, el éxito de la política económica y el nivel de legitimidad percibida por la élite del PCCh, personalidad de los líderes, etc.— y en la respuesta estratégica condicionada por modelos mentales imperfectos y sesgos ideológicos. Sin embargo, el enfoque analítico propuesto en este trabajo sí va a permitir desarrollar la máxima capacidad predictiva sin necesidad de recurrir a la “bola de cristal” para hacer predicciones sobre cómo puede cambiar el juego político. Esto será posible (i) asumiendo (y explicitando) una determinada intencionalidad política y (ii) acotando las respuestas posibles que son congruentes con los resultados institucionales objetivamente necesarios y con el sustrato socio-cultural en el que se arraigan la acción económica y política⁸⁰.

⁸⁰ Utilizando la analogía de un barco, y aceptando la incapacidad de pronosticar las mareas, vientos, incidencias mecánicas, disputas en la tripulación, etc., el único elemento que confiere consistencia dinámica a una singladura es la voluntad de los oficiales, compartida por los tripulantes, de llegar a un puerto determinado. Así, en el caso de China, aunque es imposible prever choques internos o externos —e.g., un conflicto bélico en el Mar de China de incalculable potencial destabilizador—, sí es posible asumir que *en condiciones que permiten expresar la intencionalidad compartida* por su élite política, y dado un sustrato normativo arraigado, existe continuidad en el cambio institucional tanto en un sentido de (i) direccionamiento consciente hacia el proyecto de modernización (y rehabilitación del estatus de China en el mundo) como (ii) en el modo en que tal cambio se articula según los condicionantes de su arraigamiento.

Finalmente, y en tercer lugar, como se verá en el análisis contingente del Cap. 8, es posible desplegar el potencial del giro institucional y afirmar, no sólo en base a la evidencia empírica, sino desde un punto de vista teórico riguroso y no *ad hoc* que la esencia del éxito de las reformas económicas chinas no es otra que una acción política que, aunque tentativa y aproximada, se orienta de manera consistente hacia la consecución de objetivos institucionales *ortodoxos* dentro del dominio positivo (consistentes con el desarrollo económico) en base a formas institucionales *heterodoxas* que no surgen como diseños premeditados sino como soluciones viables en la medida en las que quedan arraigadas en (y son compatibles con) el dominio normativo. En consecuencia, el *arraigamiento* es la semilla de la viabilidad de cualquier proyecto reformista. En definitiva, y al hilo de la aproximación teórica que plantea esta tesis, la experiencia reformista china muestra que “pilotar” un proceso de desarrollo de forma sostenible no es más (ni menos) que crear las condiciones adecuadas para orientar (proyectar) mediante un enfoque institucional pragmático de “segundo óptimo” una realidad normativa y constitutiva subyacente (que no es alterable) hacia la consecución de los objetivos institucionales necesarios para el desarrollo⁸¹.

3. El arraigamiento del “compromiso político creíble” en la matriz institucional

Una vez propuesta la aproximación metodológica general para explorar la relación entre *forma* y *función* institucional a través del AATF, nos centramos en avanzar en el arraigamiento de la *función* institucional de “protección frente al riesgo de expropiación arbitraria”, dentro del contexto histórico de la China reformista, para dilucidar si durante ese período tal función ha sido satisfecha a través de un mecanismo heterodoxo pero efectivo.

A tal efecto, nos apoyamos en diversas contribuciones teóricas que permiten desarrollar el corpus *northiano* para alcanzar el nivel de concreción necesario para abordar el análisis de dicha función institucional en el caso *idealizado* más ajustado al contexto de la China reformista. Para ello, seguimos las fases que configuran el AATF en el orden en que se han sido presentadas. Las conclusiones se muestran en las tres primeras columnas del cuadro sinóptico de la Figura i.2.

⁸¹ Nótese que cualquier esfuerzo consciente (como el de Mao) para “doblegar” las restricciones del SC generará incentivos (un resultado institucional *real*) diferentes de los deseados por lo que no puede hablarse en sentido estricto de un proceso “pilotado”.

3.1 Análisis Económico de la función institucional

El análisis del último apartado del Cap. 2 evidencia que la protección efectiva de la propiedad privada frente a la expropiación arbitraria por parte del gobierno es el componente de los DP con mayor incidencia sobre el crecimiento económico de un país en vías de desarrollo. Es, por tanto, *el* Objetivo Institucional⁸² por excelencia en el dominio positivo. Vimos además que un enfoque analítico compatible con el corpus *northiano* debe pasar de una visión *formalista* a otra *sustantiva* centrada en la exigibilidad (*enforcement*) de los compromisos que otorgan dicha protección efectiva. Bajo este prisma, asumiendo un comportamiento intencionadamente racional de los agentes y apoyados en modelos de la teoría de juegos, se llega a las siguientes conclusiones:

- 1) El Objetivo Institucional se obtiene sólo en la medida en la que los agentes perciben que el compromiso que asume el gobierno de actuar previsiblemente para proteger la propiedad privada es *creíble*. En consecuencia, el foco del análisis ha de trasladarse desde las consideraciones jurídicas (que pueden o no ser efectivas) hacia el funcionamiento o gobernanza de las instituciones políticas, es decir, al “juego político” tal y como realmente se juega.
- 2) Un Estado que posee el monopolio de la fuerza para proteger la propiedad privada también dispone del margen discrecional para confiscarla. Esto es para Weingast (1995, p. 1) “el dilema político fundamental de un sistema económico”⁸³. En consecuencia, y apoyándose en la teoría de juegos no-cooperativos, sostiene Shepsle (1999) que el compromiso del gobierno sólo puede ser creíble si su cumplimiento es percibido como “auto-exigible” (*self-enforceable*).
- 3) Shepsle (1991) distingue entre dos tipos de mecanismos para desactivar de forma creíble el margen discrecional del gobierno y generar un compromiso auto-exigible: los que en un *sentido imperativo* le impiden materialmente exceder los límites previstos (e.g., mediante la división de poderes y el Estado de derecho), y aquellos otros que en un *sentido motivacional* proporcionan incentivos compatibles de modo que los agentes, aun pudiendo actuar materialmente de otro modo, deseen cumplir el compromiso incurrido en el momento de su ejecución.

⁸² Al escribirlo con mayúscula nos referimos específicamente a éste objetivo institucional.

⁸³ Según Djankov et al. (2003) para favorecer el crecimiento económico es necesario encontrar un compromiso entre el fortalecimiento del Estado y el control de su actividad. Desde la Ilustración, este problema de filosofía política de cómo controlar a la vez el desorden y la tiranía se ha convertido en un “problema fundamental de diseño institucional”.

Esto ilustra en primer lugar cómo el análisis del dominio positivo abre la caja negra de los objetivos institucionales y llega por la vía deductiva a otros determinantes institucionales más arraigados que los producen en un *contexto de racionalidad intencionada*. Esto significa en el caso que nos ocupa, que el Objetivo Institucional sobre el que debe enfocarse el análisis pasa a ser el de asegurar un compromiso político auto-exigible⁸⁴ en relación a la protección de los DP.

En segundo lugar, aunque el análisis del dominio positivo no arroja luz sobre las formas institucionales, sí permite avanzar en la especificación de los requisitos que éstas deben cumplir para producir un compromiso político auto-exigible. Así, al identificar *a priori* dos tipologías compatibles con el Objetivo Institucional, se acota bajo una perspectiva positiva las formas institucionales posibles. Por ejemplo, en el caso de China, la ausencia de un Estado de derecho que constriña imperativamente el ejercicio del poder y garantice los DP, nos conduce inevitablemente a contemplar el compromiso creíble en sentido *motivacional* como la única opción posible.

North y Weingast (1989, p. 804) señalan que el concepto moderno de *buen gobierno* se asocia tradicionalmente a los compromisos que son creíbles en sentido imperativo, es decir, a su forma *canónica* occidental. Y que la vía motivacional que induce al “comportamiento responsable” de los gobernantes (no materialmente obligados a ello) es la excepción histórica por la irrefrenable tentación de renegar de las promesas en situaciones críticas⁸⁵. Aún así, reconoce North (1994a), son varios los “puzzles” en el mundo actual que desafían la idea de que el crecimiento económico es indisoluble de un gobierno representativo y de un sistema de DP amparado en el imperio de la Ley. Pero, ¿cómo se produce en tales casos el compromiso creíble? O, como el propio North (1994, p. 20) inquiere: ¿cómo explicamos el crecimiento sostenido de algunas economías modernas que no han desarrollado instituciones representativas pero que tampoco han degenerado en una corrupción gubernamental y en un desgobierno tales que hayan estrangulado los incentivos económicos? Estas excepciones, nos recuerda el insigne economista estadounidense, señalan hasta qué punto es esencial modelizar adecuadamente los procesos políticos de los países en vías de desarrollo.

Sin embargo, habiendo establecido que el imperio de la Ley no surge de la mera transposición del ordenamiento jurídico de un país avanzado, menos aún podremos asumir que los mecanismos

⁸⁴ Nótese cómo del objetivo extra-institucional de aumentar la inversión pasamos al objetivo institucional económico de *confiar* en la protección de los DP, y de ahí al de diseñar un compromiso político *percibido* como auto-exigible.

⁸⁵ E.g., las crisis fiscales —asociadas típicamente a conflictos armados y catástrofes naturales— han solido llevar incluso a los gobernantes bienintencionados a violar sus acuerdos de respetar la propiedad privada (North y Weingast, 1989). En el Cap. 7 se muestra que China ha sido por lo general una excepción a esa norma histórica.

(aún más tácitos) que redundan en un compromiso creíble de tipo motivacional sean exclusivamente de naturaleza formal y que respondan sin más (y sin resistencias) a un diseño político deliberado y articulable a corto plazo. Y, puesto que en el fondo, como afirma Greif (2006, p. 7), “entender cómo se asegura la propiedad exige saber por qué aquellos físicamente capaces de abusar de esos derechos rehusan hacerlo”, es imprescindible acometer un análisis *sustantivo* de los incentivos tal y como realmente son y afectan al comportamiento. Esto implica ahondar en el tema de la “motivación” que (en el sentido amplio de Greif) “media entre el entorno y el comportamiento”, sea éste racional, imitativo o basado en el hábito (p. 8). Y, como sugiere ese autor, estudiar específicamente el “orden político” sobre la base de la motivación de los agentes políticos para cumplir las reglas (formales o informales) que configuran el contrato social (tácito o explícito). Todo esto, como se verá a continuación, nos sitúa de lleno en el dominio normativo.

3.2 Análisis del Sustrato Cultural: la cultura política

Indagar para un período de tiempo determinado sobre la compatibilidad entre el “orden político” en la RPCh —entendido como las reglas sustantivas del “juego político”— y las exigencias positivas para producir un compromiso político creíble en sentido motivacional, requiere un doble análisis. En primer lugar, uno que contemple en la escala temporal de la *estructura* la parte relevante del SC de naturaleza evolutiva compartido por una sociedad (Análisis del Sustrato Cultural). En segundo término, uno que en la escala temporal de la *agencia* estudie aquellos otros factores que —arraigados sobre el basamento normativo y constitutivo, e inmersos en un determinado contexto histórico— inciden en un juego político que es susceptible de ser modificado por la acción intencionadamente racional de los actores intervinientes y, en particular, de aquellos con mayor capacidad para alterar las reglas del juego (Análisis Contingente).

El primer tipo de análisis encuentra un firme punto de apoyo en las investigaciones sobre *cultura política*. Un concepto que ya desde Almond (1956), quien da nombre a este área de estudio dentro de la subdisciplina de política comparada, permite distinguir entre un “sistema político” y el “conjunto de significados y propósitos” en el que queda “arraigado” (p. 396), y que, por la vía de unas dimensiones cognitiva, normativa y evaluativa compartidas y profundamente enraizadas, configura una determinada cultura política. Una cultura política (N2) que se manifiesta en unas

serie de “orientaciones ante la acción política” (el juego político) que son lo suficientemente tenaces como para ser compatibles con diversos sistemas políticos⁸⁶ (N3).

Esta línea de investigación despegó a partir de la publicación del trabajo seminal en política comparada de Almond y Verba (1963): “The civic culture: political attitudes and democracy in five nations”. Aunque criticado por su tono veladamente etnocéntrico y ensalzar la cultura política anglosajona, esta obra marca un cambio significativo en cuanto al enfoque científico adoptado. A través del uso de encuestas de opinión pública a gran escala en diferentes países y de una investigación empírica rigurosa, se pasará de las impresiones y estereotipos que lastraban los trabajos previos⁸⁷, a las mediciones precisas (y replicables) que permiten realizar un estudio comparativo robusto mediante el análisis de correlaciones y tendencias (Wiarda, 2014, p. 11). Estas mejoras metodológicas que sientan las bases de los futuros estudios de cultura política, coinciden además con un consenso entre los investigadores que aleja el riesgo de determinismo culturalista al aceptar que la cultura política no explica por sí sola el comportamiento político observable. Para ello, según Wiarda (1989, p. 198) será necesario el concurso de factores de índole estructural (e.g., clase social), económico (e.g., estadio de desarrollo) e institucional (e.g., reglas del juego político).

En este sentido, como señala Wiarda (2014) en un excelente y actualizado libro recapitulativo sobre la evolución y el estado de la cuestión, el individuo interioriza desde su infancia la cultura política dominante a través del proceso de socialización. Estos “valores, ideas, creencias y orientaciones de comportamiento que apuntalan el comportamiento político” (p. ix), constituyen en sí “creencias nucleares fundamentales” (*fundamental core beliefs*) que sólo evolucionan lentamente —en varias generaciones— bajo la presión sostenida de los grandes procesos irreversibles de transformación tecnológica y organizativa: urbanización, industrialización, modernización, globalización (p. 2). Aún así, como señala este autor, la cultura política tradicional ha sorprendido a muchos pensadores (marxistas y no marxistas) por su resistencia frente a los embates de la modernización⁸⁸. Esta tenacidad de la cultura política se debe, sin embargo, *no* a su rigidez, sino a

⁸⁶ Almond (1956, p. 397) cita varios ejemplos que ilustran esta idea. Así, por ejemplo, el Reino Unido, Canadá, los Estados Unidos o Australia, serían diferentes sistemas políticos sobre la base de una misma cultura política subyacente.

⁸⁷ Wiarda (1989) afirma que frente a los conocidos como estudios del “carácter nacional” (*national character*) que proliferan después de la SGM y que dominan hasta los años cincuenta —estudios subjetivos de naturaleza descriptiva que identifican a pueblos con distintas características culturales supuestamente imborrables— las investigaciones de cultura política que impulsan figuras como Pye, Almond, Huntington, Verba o Wildavsky son más precisas, empíricas y en definitiva rigurosas, y proveen una útil herramienta para entender las diferencias políticas entre países y regiones.

⁸⁸ Las teorías sobre el desarrollo siempre dieron por hecho que la modernización acabaría con la cultura política tradicional o bien a través de la revolución (teorías *marxianas*) o mediante su gradual erosión (ibid, p. 194).

su capacidad para mostrarse “flexible y acomodaticia” —para amoldarse al cambio más que sucumbir ante él⁸⁹—, proporcionando así un elemento de continuidad político-cultural que sirve a la vez de vehículo para encauzar el cambio (Wiarda, 1989, p. 194). Esto prefigura ya la noción de *plasticidad* que será central para relacionar la topología del EI que se presenta en el Cap. 4.

El concepto de cultura política, al igual que el resto del sustrato institucional, se caracteriza por su naturaleza constitutiva y normativa. En primer lugar porque como señalan Elkins y Simeon (1979), la cultura política dominante se da por hecha, es decir, consiste en supuestos incuestionables que operan por debajo del nivel de la consciencia (como una especie de *gramática* del juego político) y que “definen el ámbito de lo posible, identifican los problemas considerados pertinentes y establecen el rango de alternativas entre las cuales los miembros de la población toman decisiones” (p. 128). Pero más allá de un sentido constitutivo (N1) que crea una inclinación natural o predisposición (*disposition*) hacia un rango de alternativas (que *de facto* excluye la consideración de otras), también se hace evidente un componente normativo (N2) estrechamente ligado al concepto de legitimidad. En efecto, según estos autores, sólo una persona cuyo modo de comportamiento refleje los supuestos compartidos en una comunidad sobre la naturaleza del juego político “pasará por un actor político legítimo” (p. 127). Unos supuestos sobre el *contenido* y la *forma* legítima del juego político que en la literatura se han estructurado en torno a varios ejes troncales. Por ejemplo, Verba (1965) identifica cuatro: (i) el sentimiento de identidad nacional que *empodera* a las élites a actuar en pos de un proyecto compartido; (ii) las actitudes prevalentes hacia los conciudadanos (e.g., confianza interpersonal, etc.); (iii) el conocimiento sobre el juego político y la actitud que adopta el individuo en relación a su participación en el mismo; (iv) las actitudes y expectativas con respecto al papel que debe jugar del Estado.

En definitiva, esta línea de investigación ofrece un valioso punto de anclaje para modelizar, aun de modo aproximado, las características del SC más relevantes para el análisis de la gobernanza del juego político. En este sentido, conviene resaltar dos dimensiones analíticas de la cultura política que, aunque íntimamente entrelazadas, son conceptualmente diferentes⁹⁰:

⁸⁹ Como señala Wiarda (1989) la idea de la mayoría de pensadores ilustrados de que la religión —la “reliquia” cultural por antonomasia— desaparecería con el Progreso en el siglo XX no se sostiene a la luz de la evidencia empírica.

⁹⁰ Y que Elkins y Simeon (1979, p. 142) llaman dimensión *procedimental* (de proceso) y *sustantiva* (o de contenido).

- 1) Los elementos de una visión normativa compartida relativa al *contenido* del juego político (sus objetivos sustantivos) y que constituyen el núcleo tenaz de un “contrato social” tácito y abstracto que se declina y toma forma concreta según la situación contextual de cada época: e.g., sociedades más igualitarias frente a otras que aceptan una mayor desigualdad social.
- 2) Las orientaciones básicas que estructuran el *modo* de gobernanza política —e.g., cómo se articula el compromiso creíble entre gobernantes y gobernados para cumplir el contrato social— y que arrojan luz sobre qué *formas* institucionales son legítimas y por tanto más proclives para conseguir los objetivos institucionales (e.g., proteger la propiedad privada)⁹¹.

Y esto es de sumo interés porque como pone de relieve la ilusoria transposición institucional descrita más arriba, la base constitutiva y normativa de una sociedad, al igual que un lenguaje, sólo puede evolucionar lentamente y no responde a grandes proyectos de diseño, que a lo sumo pueden lograr cambios superficiales con un valor institucional limitado. Francis Fukuyama (2012), uno de los mayores expertos en política comparada asiática, ilustra perfectamente esta idea cuando, subrayando la profunda influencia histórica que ha tenido la cultura política china tradicional sobre el conjunto del Este asiático, afirma que “hay tantas similitudes entre las democracias y las no democracias en el Este de Asia como hay entre las democracias de esta región y las democracias en otras partes” (p. 14). Esto se explicaría porque en contraste con la evolución secular del sistema liberal occidental que, sobre los presupuestos del individualismo y los intereses contrapuestos, lleva al desarrollo de un Estado fuerte pero sujeto a controles y contrapesos *externos* (tanto jurídicos como derivados de la alternancia democrática) que limitan su margen discrecional, la cultura política china, impregnada por el colectivismo y el paternalismo, queda configurada por la emergencia de un Estado poderoso en ausencia de contrapesos políticos y sociales organizados que (externos al propio Estado) limiten *materialmente* su acción⁹². Así, más allá de los aspectos formales y superficiales que hacen que un país sea considerado “democrático”, sostiene Fukuyama que “la calidad de la democracia liberal es diferente en el Este de Asia” (p. 16). Incluso en Japón, el

⁹¹ El primer concepto tiene que ver con los resultados que debe producir el “juego político” y el segundo con las formas de vertebración de dicho juego que se consideran aceptables: e.g., el paternalismo del gobierno es un *medio* aceptable para perseguir *fin*es políticos en la cultura política china pero no en la anglosajona.

⁹² Como sostiene Fukuyama, y se verá en el Cap. 7, la precoz emergencia de un Estado chino “moderno” (y su excelente desempeño comparativo en la provisión de bienes públicos) es razón principal por la que éste ha sido capaz durante siglos de evitar la emergencia espontánea (evolutiva) de actores sociales que desafíen su preeminencia (ibid).

país asiático más desarrollado y con la democracia más longeva⁹³, el dominio de un partido hegemónico y la infiltración del Estado en el sistema político evidencian que “Japón nunca ha desarrollado una cultura política adversarial de estilo occidental” (p. 17).

Una dificultad para analizar el sistema político chino —y en general el de los países del Extremo Oriente que comparten su cultura política⁹⁴— es el foco excesivo que, según Fukuyama (2012), la mayoría de politólogos occidentales conceden a las instituciones *formales* que, asociadas al Estado de derecho, persiguen “atar” la acción gubernamental. Esto lleva a la aceptación acrítica de que las elecciones democráticas constituyen (incluso bajo una perspectiva *procedimentalista*, y no *sustantivista*) el único mecanismo eficaz de rendición de cuentas. De este modo, mientras que existen taxonomías que cubren todo el espectro de tipos de regímenes, desde el más democrático al más autoritario, éstas ignoran las funciones institucionales relativas a la “calidad” del Estado en tanto proveedor de bienes públicos. Es decir, se mitifican las *formas* institucionales (que se toman como referencia de lo *bueno* o *malo*) en la misma medida en que se desatienden los *resultados* que producen. Esta descompensación en los estudios de política comparada, señala Fukuyama, se manifiesta en la insuficiencia de categorías analíticas para clasificar —más allá de con la etiqueta genérica de “Estado desarrollista”— a los regímenes no-democráticos que aun siéndolo, orientan su acción al bienestar general de la población⁹⁵ (p. 18). Y, también, en el desinterés académico por explorar cómo puede un gobierno sentirse moralmente compelido a actuar en defensa del interés general sin estar obligado a rendir cuentas *procedimentalmente* por vía de elecciones democráticas. Es éste un problema general de la Ciencia Política que según este autor se torna especialmente limitativo en el caso de los países de influencia sínica en los que la ética confuciana ha podido servir para orientar y constreñir la acción de los poderes públicos en ausencia de mecanismos de

⁹³ Japón es una democracia formal desde que el General MacArthur impusiera su constitución tras la ocupación del país por tropas estadounidenses al final de la SGM. No obstante, muchos observadores han señalado el difícil acomodo entre la cultura política japonesa y los valores individualistas (y su correlato de política confrontativa) característicos de la mayoría de democracias liberales de Occidente. A pesar de su democracia formal, señala Fukuyama (1995, p. 24), algunos incluso consideran que Japón se asemeja más a un régimen mono-partidista “suavemente” autoritario gestionado por una alianza elitista y meritocrática entre burócratas, políticos (del PLD) y empresarios.

⁹⁴ A pesar del sustrato compartido sino-confuciano, las culturas políticas de los distintos países de la región presentan naturalmente diferencias. E.g., véase Fukuyama (1995) para un análisis comparativo entre China y Japón.

⁹⁵ Curiosamente, señala Fukuyama, esto supone el olvido de una de las más viejas categorías en política comparada: la diferencia que realiza Platón entre un “monarca” (benévolo) y un “tirano”.

rendición de cuentas formales (p. 19). En definitiva, se plantea la cuestión de saber qué motiva al gobernante benévolo y cómo lidiar con el problema del “mal emperador”⁹⁶.

Responder con fundamento a estas cuestiones es imposible sin apoyarse en los trabajos existentes sobre cultura política china, y especialmente en las dos figuras señeras: Lucien Pye⁹⁷ y Shi Tianjian. Cabe señalar, como muestra la primera columna de la Figura i.2, que una vez establecido en el Análisis Económico que el compromiso político ha de ser “auto-exigible” para ser creíble (y por tanto efectivo a efectos institucionales), el Análisis del Sustrato Cultural centrado en la cultura política nos acerca a lo que podríamos denominar como la “motivación normativa” o motivación arraigada y tenaz que orienta el juego político. Éste es un elemento clave pero aún insuficiente para saber *cómo* se genera la credibilidad *motivacional* que vertebra la gobernanza política en la China reformista y, más en general, para superar conceptual y metodológicamente las importantes lagunas existentes en el campo de la política comparada como señala Fukuyama.

La motivación normativa relevante al juego político, sea la que fuere, como sugiere el enfoque de arraigamiento propuesto, no lleva automáticamente a que un compromiso del gobierno sea percibido como creíble en un sentido intencionadamente racional (N3). Además, incluso en las condiciones de investigación más favorables —el análisis de un proceso de transformación económica *in fieri*, mientras transcurre—, en la que el estudio empírico de la cultura política pudiera apoyarse en todo tipo de herramientas de investigación (e.g., experimentos controlados, encuestas, etc.), saber con suficiente confianza lo que se está midiendo es problemático en ausencia de un Análisis Contingente. Toda “instantánea” de los modelos mentales que se nos presenta bajo una perspectiva estática, hace difícil discernir entre las distintas “capas” de motivación que se superponen⁹⁸, entre lo nuclear y tenaz (N1/N2), y lo más superficial y, por tanto, alterable (N3).

⁹⁶ Según Fukuyama (2012), este problema inspirado en la historiografía china, hace alusión a los límites de cualquier modo de gobernanza basado sólo en la motivación del gobernante benévolo, y no en el imperio de la Ley: de vez en cuando, un emperador cobarde, incapacitado o tiránico se sale del molde de lo consuetudinariamente aceptado.

⁹⁷ Lucien Pye (1921-2008), sinólogo y profesor de Ciencias Políticas en el MIT, nació y creció en China. Se le considera como uno de los más destacados académicos norteamericanos especializados en China (*China scholars*) y probablemente el mayor experto occidental en política comparada y cultura política china. Según Wiarda (2014, p. 72), Pye fue el más sofisticado de todos los académicos que se han dedicado al área de la cultura política.

⁹⁸ Nótese que frente a estudios descriptivos previos —como el retrato subjetivo de un pintor—, las investigaciones de cultura política pretenden sustanciar de forma “objetiva” sus resultados: como una foto de la realidad en un momento dado. Sin embargo, en ausencia de perspectiva diacrónica la “instantánea” es incapaz de relatarnos una historia y carece de capacidad predictiva: e.g, como cuando vemos la imagen estática de un llanto sin saber si es de dolor o alegría.

Por eso, no es de extrañar que una de las mayores críticas que ha recibido la literatura sobre cultura política es la dificultad para discernir qué motiva una preferencia política expresada en una encuesta. Por ejemplo, en las respuestas del Asian Barometer Survey —encuesta de referencia sobre valores políticos en la región— a las preguntas sobre el nivel de confianza en el gobierno nacional, sobre si el gobierno responde a los deseos de la gente, o sobre si todos los individuos deben tener la misma influencia política al margen de su formación⁹⁹, ¿es la cultura profundamente enraizada por debajo del nivel de la conciencia la que se manifiesta? ¿Son factores estructurales como la clase social a la que pertenece el sujeto? ¿Es el interés personal que, dada una situación contextual, se expresa? ¿Es una superposición de los tres factores? ¿En qué medida? En definitiva, si la cultura política en la que se arraiga la acción política sólo “define el rango de alternativas posibles” y por tanto “no explica la elección particular que realizan los individuos” (Elkins y Simeon, 1979, p. 131), será imprescindible conocer la relación entre los diversos factores explicativos: desde el núcleo cultural más tenaz y difuso, hasta la valoración contextual e intencionadamente racional que afecta de forma directa a la decisión. De nuevo, habrá que explicar el arraigamiento institucional¹⁰⁰.

Esto significa que la cultura política china que se supone tenaz, y por tanto vigente durante el período reformista, no puede aproximarse sólo mediante la “foto” de una encuesta. No es tan sencillo¹⁰¹. Para aislar el efecto (la “contaminación”) que en su medición provocan las diferentes realidades históricas y contextuales (en la que se sitúa el encuestado), su estudio debe adoptar una perspectiva histórica. Más aún si, como suele ser el caso, sus conclusiones se proyectan de modo retroactivo a períodos en los que no se realizaron mediciones empíricas¹⁰². Además, la naturaleza inconsciente de la cultura política —su elevado grado de arraigamiento y abstracción, como se vio en el Cap. 2— hace que aunque se apoye en una investigación empírica cuantitativa y replicable, ésta no puede ofrecer resultados directos. Hay que “leer entre líneas” y, como recuerdan Elkins y Simeon, (1979, p. 138), los resultados deben complementarse por entrevistas, observación de campo, análisis histórico, documental y otras fuentes.

Por otra parte, investigar en perspectiva histórica el sustrato normativo con el objeto de comprender (en el marco temporal de la *estructura*) cuál es el origen de esa cultura política y su

⁹⁹ Respectivamente las preguntas 8, 116 y 132 del Asian Barometer Survey del año 2000.

¹⁰⁰ Nótese que como reconoce el propio Almond (1989), la cultura política no es una teoría sino un racimo de variables necesarias para construir una teoría (citado por Francisco Llera en Del Castillo y Crespo, 1997).

¹⁰¹ Como se verá en el Cap. 5, hay que emplear distintos métodos para reducir el margen de error.

¹⁰² E.g., el ABS sólo ha realizado tres rondas de encuestas (todas a lo largo de la primera década del siglo XXI).

dinámica evolutiva hasta nuestros días, no puede ser un ejercicio meramente descriptivo, sino que debe llevarse a cabo bajo un enfoque institucional sólido y explícito, definido *ex ante*. Sólo así es factible evaluar tanto su grado de tenacidad frente al cambio como su efecto sobre el juego político (relacionando factores culturales con otros que no lo son). De este modo, es posible determinar cómo la ética confuciana, a pesar de las múltiples coyunturas históricas, ha servido y sirve hoy como el engrudo arraigado que (a modo de gramática del lenguaje institucional) permite regular la gobernanza política mediante un mecanismo informal y tácito de naturaleza motivacional.

Sin embargo, como resultará claro del enfoque de instituciones como “estados de equilibrio de un juego” de Aoki (2001) que se presenta en el Cap. 4, toda institución, en tanto estado de equilibrio de un juego idealizado, es indisociable del “complejo institucional”¹⁰³ del que forma parte (al igual que, e.g., el sistema respiratorio lo es del conjunto del organismo de un ser vivo). Es decir, está interconectada dentro del *todo* institucional (orgánico) tanto con las instituciones del pasado a través de la dependencia de trayectoria (visión diacrónica), como con el resto de juegos *paralelos* y complementarios con los que configura una lógica sistémica (visión sincrónica). Por eso, dada la naturaleza de un complejo institucional y su influencia sobre la velocidad y dirección del cambio institucional, el estudio de las instituciones ha de emprenderse no sólo bajo una perspectiva histórica sino también holística y sistémica (Greif y Kingston, 2011).

Esto significa que aunque esta investigación se centre en la cultura política, el Análisis del Sustrato Cultural (del Cap. 7) debe considerar asimismo otras instituciones complementarias de naturaleza evolutiva (e.g., relativas a la vertebración de la producción económica, a la organización social y familiar, etc.) así como los elementos de N1 que, aún más profundamente arraigados, constituyen el sustrato común de todas ellas¹⁰⁴.

En definitiva, Elkins y Simeon (1979) señalan que aunque la cultura política es “permisiva” y por sí sola no tiene capacidad explicativa sobre el acto individual o las decisiones colectivas, las hipótesis culturales proveen el prisma a través del cual se evalúan las *fuerzas* políticas más próximas. Por ello, y como ya vimos, no es factible pasar directamente de hipótesis culturales a

¹⁰³ El complejo institucional (*institutional complex*) es el “conjunto de instituciones que gobiernan varias interacciones, tienen elementos institucionales comunes y son complementarias entre ellas” (Greif y Kingston, 2011, p. 40).

¹⁰⁴ Entre los filtros aún más profundamente arraigados, Elkins y Simeon (1979, p. 132) señalan: e.g., los supuestos generales sobre la naturaleza del mundo, sobre la naturaleza de la causalidad, sobre la confianza interpersonal, etc. Esta relación entre el N2 de la cultura política y el N1 constitutivo en la que se arraiga se presenta en el Cap. 4.

predicciones sobre el comportamiento y se requiere el complemento de un análisis contextual de las fuerzas más próximas —políticas, económicas, etc.— cuyo análisis es objeto del siguiente epígrafe.

3.3 Análisis contingente del período de reformas

El Análisis del Sustrato Cultural chino en el Cap. 7 permitirá concluir de forma conservadora (y sin riesgo de extralimitación) que la cultura política china *sólo* es compatible con un tipo de compromiso creíble en sentido *motivacional*¹⁰⁵, lo que, por tanto, y bajo una perspectiva sustantiva, excluye el tipo de mecanismo *imperativo* asociado al Estado de derecho de corte liberal¹⁰⁶. Esta compatibilidad sin embargo no nos exime de demostrar que durante el período de análisis (i) existe la voluntad de proteger los DP y que (ii) el compromiso adquirido por el gobierno es *institucionalmente* efectivo, es decir, que se dan las condiciones para que resulte creíble en sentido motivacional bajo una perspectiva intencionadamente racional que contempla el juego político, no ya en su dimensión normativa y constitutiva profunda, sino también en su dimensión estratégica y deliberadamente reflexiva que hemos asociado a N3.

Esto exige un análisis contingente centrado en el juego político y que debe tomar en cuenta múltiples factores: e.g., las condiciones iniciales recibidas de la herencia maoísta; el contenido a grandes rasgos del contrato social tácito vinculante y que establece los objetivos *contra* los que se mide el desempeño político; la repartición del poder; la ideología y motivación de la élite política y sus principales figuras; las oportunidades y restricciones asociadas a un contexto geográfico y temporal determinados¹⁰⁷. Y todo ello, fiel al espíritu de un análisis de arraigamiento, acotado dentro del conjunto de posibilidades compatibles con el sustrato normativo.

En definitiva, el análisis contingente para determinar si el compromiso —tácito o explícito— del gobierno de no expropiar de forma arbitraria fue *creíble* en sentido motivacional a partir de las reformas de Deng, debe abarcar (de nuevo bajo una lógica sistémica) el proceso reformista en su

¹⁰⁵ Esto al margen de que en los capítulos de validación empírica nos apoyaremos en diversos trabajos de campo (en especial en las encuestas del Asian Barometer) para corroborar que los aspectos centrales modelizados de la cultura política china son aplicables y tienen valor institucional efectivo durante el período de análisis.

¹⁰⁶ Incluso en el sentido restrictivo que sugieren Elkins y Simeon (1979, p. 142) —en el que las explicaciones culturales no tienen capacidad explicativa sobre el comportamiento pero sí *excluyen* alternativas técnicamente posibles que son incompatibles con el SC—, el compromiso político en China sólo puede ser “motivacional”. Esto es así al margen de que China, como Japón, pudiera llegar algún día a ser *formalmente* una democracia.

¹⁰⁷ El rango de opciones de la élite reformista, como se mostrará en el Cap. 8, se verá sensiblemente ampliado frente al de la China maoísta debido a factores exógenos: el final de la Guerra Fría, el proceso incipiente de globalización, el mayor avance y difusión tecnológicos, la posibilidad de emular el éxito desarrollista de otros países de la región, etc.

conjunto. Sólo así es posible esclarecer en perspectiva dinámica (de proceso) y mediante un enfoque analítico narrativo e interpretativo por qué se toman las decisiones que se toman y qué efectos (cambios) institucionales producen. Sin embargo, subrayando el enfoque de “vía media” adoptado en este trabajo, y consciente del riesgo de sucumbir a la tentación funcionalista, el análisis contingente no puede ser totalmente abierto y *ad hoc*, sino que debe apoyarse en líneas de investigación que desde las ciencias políticas y jurídicas se han centrado en el estudio de la gobernanza política¹⁰⁸. Estos trabajos ofrecen modelos ajustados a situaciones idealizadas —con frecuencia basados o inspirados en la teoría de juegos¹⁰⁹— que permiten orientar dicho análisis con el mayor rigor posible: e.g., identificando qué parámetros deben analizarse y cómo.

La incorporación y adaptación de estos modelos permite extender y dotar de mayor grado de concreción al enfoque institucional *northiano* para abordar:

- 1) El caso idealizado de un proceso reformista impulsado por un *gobierno autocrático* que, como en el caso de China, debe resultar creíble en ausencia de constricciones imperativas;
- 2) El análisis de la función institucional de protección de la propiedad privada. Nótese que esta función tiene la singularidad de que su satisfacción depende mucho más de cómo se comporta el gobierno que de ningún tipo de capacidad técnica adquirida, por lo que en realidad vamos a centrarnos en el estudio de una *tipología* de funciones institucionales caracterizadas por un cumplimiento que depende ante todo de la credibilidad de la *voluntad* política¹¹⁰.

Esto es relevante para abordar cuatro aspectos claves del análisis contingente que se presentan a continuación.

¹⁰⁸ El *Methodenstreit* persiste hoy, aunque atemperado, en la dicotomía sustantiva y metodológica entre una perspectiva *humanista* y *cualitativa* que aspira a la interpretación de los hechos humanos bajo el punto de vista del propio actor (el *Verstehen* o la *comprensión weberiana*), y otra *científica* y *cuantitativa* centrada en la explicación causal, modelos formales y la contrastación empírica en base a mediciones objetivas. Frente a la tesis *kuhniana* de incommensurabilidad entre ambas perspectivas, el enfoque de vía media adoptado en este trabajo es pragmático y defiende, como hace el profesor Alvira Martín, la “complementaridad y necesidad” de ambas. Y esto no sólo por la creciente convergencia y reconocimiento mutuo entre los dos paradigmas (lo *cuantitativo* enriqueciéndose con modelos y simulaciones más acordes con percepciones cualitativas, y lo *cualitativo* a través de una verificabilidad más “científica”) sino porque sólo la tradición impide acaso al investigador combinarlos de forma provechosa según el problema analizado (Martín, 1983).

¹⁰⁹ Ya sea de forma explícita o implícita, es decir, en base a características salientes y estilizadas de una determinada situación (y que pueden tratarse como un juego), y al comportamiento “racional” esperable en tales circunstancias.

¹¹⁰ Es por tanto una solución *low cost*, como vimos en el Cap. 2, que depende de la *voluntad* política y no de la *capacidad* del Estado necesaria para, e.g., implantar un marco regulatorio sofisticado o un sistema jurídico eficiente.

3.3.1 Credibilidad política: voluntad, capacidad y sostenibilidad

Sólo los gobiernos que son creíbles pueden asegurar a los inversores que sus activos no serán confiscados (Keefer, 2004). Y, de forma más general, intercambiar una promesa, como compromiso diferido en el tiempo (*time-inconsistent*), por acciones anticipadas por parte de inversores u otros agentes privados (Frye, 2004). En definitiva, un gobierno sólo está en condiciones de pilotar un proceso exitoso de reformas económicas en la medida en que, como afirman Lupia y McCubbins (1998) en un informe para el Banco Mundial, sus promesas sean creíbles¹¹¹. Sin credibilidad es imposible cambiar el sistema de incentivos e inducir una respuesta de abajo arriba en un determinado sentido, menos aún en el caso de inversores que operan en un horizonte temporal de medio o largo plazo. El problema es cómo distinguir entre los políticos creíbles (que van a cumplir sus promesas) y aquellos que no lo son. Estos autores establecen tres condiciones necesarias y suficientes para la credibilidad política: la percepción de que quien la realiza tiene (i) la *voluntad* de cumplirla¹¹² y (ii) la *capacidad* para hacerlo (iii) de forma sostenible (*sostenibilidad*).

El análisis de la *voluntad* merece especial detenimiento. Una promesa política puede estudiarse como hacen Lupia y McCubbins (1998) dentro de un juego en el que el agente (político) que realiza la promesa trata de persuadir al principal (el ciudadano) de su voluntad de cumplir¹¹³. Sin embargo, tal *voluntad* será (a su vez) creíble sólo si el principal percibe que existen fuerzas internas o externas que inducen a los decisores políticos a decir la verdad, es decir, que existe la intención *real* de obrar de la forma anunciada (o señalizada). Para ello, estos autores establecen cuatro criterios:

- 1) Compatibilidad de intereses: que el principal perciba correctamente que existe compatibilidad de incentivos con el agente.
- 2) Coste de oportunidad: el principal aprecia, al margen de cualquier obligación de rendición de cuentas, que el agente ha incurrido en un gran esfuerzo para señalar su compromiso y ha

¹¹¹ Según Keefer (2004) del Banco Mundial, la credibilidad de los gobiernos es, junto con la seguridad de los DP, el factor que según la literatura incide de modo más determinante sobre el desarrollo económico.

¹¹² Los autores usan *believability* (credibilidad) para referirse a la *voluntad* de un agente para (por motivos internos o externos) cumplir una promesa. Así, siendo ambos términos equivalentes, preferimos el de *voluntad* pues, además de expresar mejor la idea subyacente, evita la confusión con la “credibilidad” de Shepsle que empleamos en este trabajo.

¹¹³ En vez de juegos reiterados basados en la reputación, intereses o ideología compartidos, estos autores emplean un simple modelo económico basado en el esfuerzo de *señalización* en condiciones de información incompleta.

pagado un coste de oportunidad lo suficientemente elevado como para disuadirle de un incumplimiento voluntario.

3) Penalización: la posibilidad de ser penalizado por mentir en un juego político en el que finalmente siempre se rinde cuentas ante alguien (e.g., incluso el autócrata responde ante la sociedad por un contrato social implícito, o ante los grupos de interés que le apoyan).

4) Verificabilidad: el principal y el agente creen que la *voluntad* de cumplir la promesa será verificada (por una tercera parte) con un alto grado de probabilidad, de modo que el agente sabe que antes o después tendrá que *retratarse* y pagar la penalización por mentir.

Una vez que el cumplimiento (acumulativo y suficiente de algunos) de estos cuatro criterios permiten dar por hecho que la *voluntad* de cumplir es sincera, una promesa política será creíble según Lupia y McCubbins (1998) si satisface además dos condiciones adicionales. En primer lugar, que el principal crea que quien tiene el poder político dispone de la capacidad para cumplir con lo prometido. Esto está ligado tanto a (i) su margen político efectivo, como a (ii) la capacidad técnica (material) para llevarla a cabo. En segundo lugar, y puesto que un proyecto reformista requiere al menos varias décadas para que dé los frutos esperados —un tiempo lo suficientemente dilatado para que puedan producirse cambios políticos— la credibilidad exige además la percepción de sostenibilidad, es decir, del mantenimiento en el tiempo de la *voluntad* y *capacidad* para cumplir la promesa (e.g., el proyecto reformista) incluso ante posibles cambios políticos y sociales, y choques externos que puedan producirse. Algo, que como bien afirman estos autores, depende de que ciertas instituciones políticas sean percibidas como lo suficientemente robustas para garantizar la continuidad de una línea política predeterminada (e.g., blindar el compromiso reformista frente a cambios de liderazgo, partidistas, choques externos, etc.).

3.3.2 El dilema de la gobernanza: efectividad *versus* responsabilidad

En un artículo con amplia repercusión académica titulado “The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes”, Cox y McCubbins (2001) plantean lo que denominan como el “dilema central de la democracia”: el compromiso (*trade-off*) inevitable que en toda configuración

política (juego político) se produce entre la *efectividad* y *responsabilidad* de la acción política¹¹⁴. Es decir, entre el margen político dentro de un Estado democrático para decidir y hacer *efectiva* una determinada (línea) política, y el grado en el que se asegura que ésta *responde* a los intereses generales de la población y no a intereses espurios. La conclusión a la que llegan estos autores es que los mecanismos de división de poderes y alternancia democrática diseñados precisamente para solventar el problema de la acción política *responsable* pueden hacerla *inefectiva*¹¹⁵, especialmente cuando para su definición y ejecución sostenida se exige el acuerdo de múltiples (y cambiantes) agentes con diversas preferencias, reflejando (en mayor o menor grado) una pluralidad política subyacente¹¹⁶. Así, y llevado al límite, mientras que la efectividad sin responsabilidad conduce a la tiranía, su contrario paraliza la acción política o la convierte en disfuncional.

Esta dicotomía efectividad-responsabilidad es central en las investigaciones sobre gobernanza política. Se trata, en efecto, de los dos lados de la balanza del buen gobierno, y de los dos temas que —como sostiene Keefer (2004) en su informe para el Banco Mundial titulado “A review of the political economy of governance”— vertebran la agenda de investigación sobre ese concepto tan “elástico” que es la gobernanza. Así, por una parte, del lado de la *efectividad*¹¹⁷, según Keefer, se trata de explorar cómo la acción política puede incidir por la vía del cambio institucional en el desarrollo económico. De este modo, impulsado por el giro institucionalista (y en particular el trabajo de North), adquieren preeminencia varios temas que hasta la fecha no habían recibido la suficiente atención: la seguridad de los DP, el imperio de la Ley, la capacidad y calidad de la administración del Estado, la calidad regulatoria, la ineficiencia burocrática (*red tape*), la corrupción, etc. Por otra parte, del lado de la *responsabilidad*, una segunda línea de investigación,

¹¹⁴ Aunque los autores emplean los términos “decisiveness” (resolutividad) y “responsiveness” (capacidad de respuesta), las ideas de “efectividad” y “responsabilidad” *política* reflejan mejor en castellano el espíritu de su artículo. Un trabajo centrado en la dimensión política y que no considera la capacidad del Estado (mediante su burocracia) para ejecutar las políticas decididas. Así, la noción de “efectividad” en este caso ha de entenderse sólo en sentido político, como la máxima “efectividad” posible de un compromiso político sostenido dada una capacidad estatal determinada.

¹¹⁵ Según estos autores, los contrapesos y mecanismos de rendición de cuentas de los países democráticos (elecciones, separación de poderes, reglas constitucionales, descentralización administrativa, etc.) pueden restar efectividad a los poderes públicos si se llega a una situación en la que son incapaces de i) decidir (*bloqueo* o “*stalemate*”) y fijar una línea política, ii) mantener la decisión tomada (*inestabilidad*) o iii) garantizar un mínimo de coherencia entre la actuación de las diferentes administraciones públicas a nivel regional/local (*balcanización*).

¹¹⁶ Se genera así una especie de “juego multilateral de veto” que reduce la efectividad del sistema político.

¹¹⁷ Aquí, ya no entendida sólo en su dimensión estrictamente política (como en Cox y McCubbins, 2001), sino en un sentido más amplio relativo a la capacidad para alcanzar determinados objetivos institucionales.

menos desarrollada y más compleja que la primera¹¹⁸, se ocupa de esclarecer bajo qué condiciones los gobiernos buscan el interés público y promueven el desarrollo económico y social.

La gobernanza política, entendida en un sentido amplio como “las tradiciones, instituciones y procesos que determinan cómo se ejerce el poder” (Keefer, 2004, p. 3), no sería otra cosa que la visión institucional sustantiva del “juego político”. Y, como tal, sin olvidar la dicotomía que plantean Cox y McCubbins¹¹⁹ (2001), debe ser explorada con más detenimiento puesto que como se verá a continuación, es un factor explicativo central en cualquier esfuerzo por analizar el cambio institucional, y en particular los intentos deliberados de pilotar un proceso de reformas orientado hacia la consecución de determinados objetivos (desarrollo económico).

3.3.3 Un modelo del proceso pilotado de institucionalización

A continuación se presenta un sencillo modelo de cómo el juego político incide en el proceso de “institucionalización”, y que integra lo ya avanzado sobre gobernanza política dentro de un marco más amplio y fructífero. Este Modelo General de Pilotaje del Cambio Institucional (MGPCI), que se muestra de forma estilizada en la Figura 3.3, tiene la virtud de clarificar conceptualmente y relacionar los principales factores que inciden en la capacidad de un gobierno para *pilotar* el cambio institucional, por lo que servirá para orientar el análisis contingente de las reformas chinas del Cap. 8. El MGPCI gravita en torno a cuatro conceptos: legitimidad, intencionalidad, transmisibilidad e institucionalización.

I. Legitimidad

En primer lugar, la noción de *responsabilidad* en el juego político debe ser aclarada. Como señalan Lupia y McCubbins (1998) es necesario plantearse una serie de preguntas: ¿ante quién responde el decisor político? ¿Quién o quiénes son claves para determinar si un líder permanece en el poder? ¿Quién o quiénes pueden infligir un castigo a los responsables políticos por desviarse de lo esperado, y qué tipo de castigo? Sin necesidad de entrar en un análisis detallado de filosofía

¹¹⁸ La rama de investigación sobre la (que en esta tesis llamamos) *efectividad* ha sido según Keefer (2004) más fructífera, mientras que la enfocada a explorar los incentivos para el buen gobierno (*responsabilidad*) se enfrenta a mayores retos y por tanto presenta un mayor potencial como línea de investigación futura.

¹¹⁹ De los trabajos de Keefer (2004) y Cox y McCubbins (2001) se infiere que la gobernanza es de mejor calidad conforme se extiende la frontera de posibilidades que permite ofrecer combinaciones superiores de provisión de bienes públicos (efectividad) y aseguramiento de la respuesta ante las demandas de los ciudadanos (responsabilidad).

política, es posible afirmar que ya desde Locke y Rousseau, se empieza a dar por hecho que el titular del poder es el pueblo¹²⁰, y por tanto que existe un contrato social que vertebra la relación entre gobernantes y gobernados. Posteriormente, Max Weber, al introducir el concepto de “dominación” (*Herrschaft*) como probabilidad de encontrar obediencia en una relación política —y específicamente distinguirlo del “poder” (*Macht*) como probabilidad de imponerse frente a toda resistencia— subraya la idea de que la *dominación* por parte del Estado puede ser legítima en sentido sustantivo, generando obediencia voluntaria por motivos diversos (utilidad, costumbre, afecto), aunque luego las “pretensiones de legitimidad” lleven a los titulares del poder a revestirla de legalidad (López, 2009, p. 158). Así, es claro que no sólo las democracias liberales occidentales, sino que cualquier régimen político estable, incluyendo los autocráticos, presuponen la existencia de un contrato social y pueden, en consecuencia, ser legítimos¹²¹.

El contrato social, que puede ser más o menos tácito¹²², se basa en elementos normativos arraigados que pertenecen (por su propia definición) a la cultura política, pero también en otros, menos profundos y tenaces, de naturaleza ideológica: entendiendo ideología en el sentido que le atribuye Almond (1956, p. 397) de “formulación sistemática y explícita de una orientación general hacia lo político”¹²³. Así, sobre la base de la cultura política, será necesario analizar en particular la ideología dominante y el proyecto colectivo con el que va frecuentemente aparejada.

La legitimidad de la acción del gobierno surge de la percepción que tienen los representados sobre el cumplimiento del “contrato social”. Así, el contrato social es como un “faro” que sirve de referente idealizado contra el que debe evaluarse el resultado del juego político. Por eso, un análisis contingente como el de la China reformista exige identificar y analizar los elementos principales del contrato social. Un contrato social que como muestran los Caps. 7 y 8, sólo puede entenderse en perspectiva histórica, ya que es el resultado de superponer sobre una base normativa tenaz

¹²⁰ Ya en el siglo XVII, antes de que Rousseau acuñara el concepto de contrato social, John Locke se refiere a un “pacto original constitutivo del Estado” (*compact*), que consiste en hacer entrega del “poder necesario para cumplir los fines para los que se ha unido en sociedad” y del que emana la legitimidad de todo gobierno (López, 2009, p. 157).

¹²¹ Max Weber distingue tres tipos idealizados de dominación legítima: de carácter racional, tradicional o carismático según descansen en i) el ordenamiento jurídico (autoridad legal), ii) en antiguas tradiciones y en los que por esa vía ejercen la autoridad (autoridad tradicional), o iii) en la entrega a la ejemplaridad de una persona (López, 2009, p. 158).

¹²² E.g., Locke señala que el fin del pacto (que constituye el Estado) es respetar la ley natural: “preservar y proteger la vida, salud, libertad y posesiones de todos los miembros de la comunidad política” (López, 2009, p. 157). Es interesante notar que ya la primera formulación del “contrato social” incluye el respeto de los DP.

¹²³ No es la intención de este trabajo perderse en disquisiciones semánticas sobre términos tan elásticos y ambiguos como “ideología”. La topología del Espacio Institucional que se presenta en el Cap. 4 permitirá aclarar con solvencia la terminología que se utilizará para el análisis institucional en esta tesis. Así, valga señalar por el momento que frente al SC arraigado, la ideología opera en N3: es *explicitable* y su adopción es consciente.

(cultural), una ideología política dominante (la de la élite del PCCh) que, asociada a un proyecto político compartido (la inserción de China en una modernidad construida bajo sus propios términos), de modo crecientemente articulado e institucionalizado le da forma y contenido.

El contrato social reposa tácitamente sobre el consentimiento del pueblo por lo que tanto en la tradición Europea (desde el Medievo) como en la china (dos milenios antes), la noción de legitimidad está estrechamente asociada a la resistencia legítima contra el poder tiránico¹²⁴. Aún así, y aunque en respuesta a las preguntas formuladas más arriba puede afirmarse que en última instancia es el pueblo insatisfecho quien penaliza al gobernante tiránico a través de la rebelión, y que por tanto el concepto de legitimidad es el gran regulador de la *sostenibilidad* de un proceso de cambio institucional impulsado por el gobierno, el juego político contemporáneo es infinitamente más complejo que una simple relación de poder asimétrica entre dos idealizaciones: un gobernante único y un pueblo monolítico.

II. Intencionalidad

La dinámica institucional no es asimilable a la trayectoria de un proyectil sujeto a un impulso determinado y al efecto de las fuerzas fijas y predeterminadas del mundo físico. En el universo no-ergódico de los humanos, como nos recuerda North (2005, p. 65), el motor del cambio institucional es la *intencionalidad* humana y, en particular, aquélla que asociada a los resortes del poder es susceptible de alterar las reglas del juego. Así, y puesto que la *intencionalidad*¹²⁵ que nos interesa a efectos de analizar un proceso de cambio institucional que se pretende pilotado es de naturaleza política, será necesario abrir la caja negra del sistema político y ver cómo funciona.

En este trabajo, definiremos *intencionalidad* en un sentido idealizado como la fuerza *resultante* del juego político que *impulsa* el cambio institucional jerárquico. Su análisis es un tema complejo ya que debe tratar con las motivaciones de los actores políticos claves dentro del juego político. La *intencionalidad*, concebida de este modo como resultante de un vector que impulsa la acción

¹²⁴ E.g., Tomás de Aquino llegaría a postular “la resistencia legítima contra la tiranía de los príncipes” (López, 2009, p. 156). En el caso chino, como se verá en el Cap. 6, tal derecho se expresa sobre el año 1000 a.C.

¹²⁵ Frente al término más corriente de “intención”, *intencionalidad* en su sentido etimológico latino (y no en el uso que de él hace la fenomenología de Franz Brentano) recalca la noción de “direccionamiento” hacia un objetivo externo. North (2005), que remite a Searle para definir este término, lo emplea con cierta ambigüedad según Aoki (2010). Aquí, la definición propuesta ofrece una vía intermedia: resalta la idea *northiana* de que la *intencionalidad* clave en el cambio institucional es la que emerge del juego político, pero recordando con Aoki que también los “emprendedores políticos” están constreñidos por el marco institucional y la herencia cultural compartida (i.e., su actuar está “arraigado”).

política, puede emanar de la decisión ágil y arbitraria de un sólo actor político (un autócrata), o ser fruto de un prolijo y complejo proceso negociador sometido a pesos y contrapesos que se asemeja a un juego multilateral de veto al que se referían Cox y McCubbins (2001); puede ser estable en el tiempo o voluble; direccionarse hacia el bienestar general para ser legítima o desviarse del contrato social para responder sólo ante determinados grupos de interés; una vez anunciada y/o trasladada a ámbito público, la intencionalidad declarada o implícita puede resultar creíble o no.

La complejidad de estudiar la intencionalidad política, una vez más, no nos exime de intentar su caracterización, aun a grandes rasgos, ya que no hacerlo hace inviable cualquier análisis institucional dinámico. Las investigaciones en ciencias políticas aunque no se refieran de forma explícita a ello, se han ocupado profusamente de la *intencionalidad* de los actores políticos a través del estudio de la motivación y de los incentivos, si bien con frecuencia sólo de forma superficial y mediante supuestos conductuales excesivamente simplistas¹²⁶. Como señala Keefer (2004), el análisis de (i) la estructura de las instituciones políticas y el de (ii) las condiciones bajo las cuales se desarrollan sistemas seguros de DP, son las dos líneas de investigación principales que desde la economía política se han centrado en explicar los *fallos de gobierno* (e.g., clientelismo, corrupción, extracción de rentas, etc.) en base al análisis de los incentivos de políticos y funcionarios que produce un determinado diseño del sistema político (generalmente en democracias frágiles). La parte mayoritaria de esta literatura se enfoca en los contrapesos y mecanismos de rendición de cuentas, y en menor medida en la polarización política y el capital social.

Apoyado en la literatura de la Teoría Política Positiva, Witold Henisz (2000) ofrece, a través del Índice de Restricción Política (*Political Constraint Index*) POLCON¹²⁷, una de las contribuciones más significativas y ampliamente utilizadas en la actualidad para valorar una de las características claves de lo que hemos definido como *intencionalidad* política: su robustez y sostenibilidad. Algo que para Henisz estaría directamente relacionado con la estructura del sistema político y en particular con los *puntos independientes de veto* que, a modo de limitaciones *estructurales*, restringen en sentido imperativo el margen de maniobra unilateral del gobierno para desviarse de una línea política prefijada. Se trata así, según Henisz, de un indicador directo del grado de

¹²⁶ La mayor parte de estas investigaciones se basan en enfoques de elección racional o en la llamada “Nueva Economía Política”, centrados en el uso de métodos cuantitativos para estudiar los incentivos de agentes individuales y suelen ignorar las diferencias históricas y culturales que inciden en el comportamiento (Keefer, 2004).

¹²⁷ En su actualización de 2013, esta base de datos cubre actualmente 226 países con datos hasta 2012. Véase, http://mgmt5.wharton.upenn.edu/henisz/_vti_bin/shtml.dll/POLCON/ContactInfo.html.

dificultad de un gobierno para poder establecer un compromiso político creíble: más difícil cuanto mayor sea el margen discrecional del que disponga. Más allá de que pueda discutirse si esta pretensión es justificable o no, lo que sí parece claro es que el modelo propuesto por Henisz es único en dos aspectos. En primer lugar, por su declarada objetividad frente a los índices convencionales que miden el riesgo-país en base a medidas perceptuales y subjetivas de expertos que tienden a estar contaminadas por la observación de los propios resultados que de tales indicadores debieran deducirse¹²⁸. Y, en segundo lugar, porque a diferencia de las proxies indirectas¹²⁹, el modelo se centra en el sistema político como tal: en el número independiente y *efectivo* de puntos de vetos ponderado por las preferencias políticas de quienes ejercen dicha potestad (e.g., evitando considerar como efectivos puntos de veto independientes ocupados por un mismo partido político).

El trabajo de Henisz es especialmente relevante para el análisis de la intencionalidad política que nos interesa, paradójicamente, no tanto por lo que aclara, como por lo que deja abierto. Debe reconocerse como un esfuerzo honesto por reflejar la influencia que tiene la estructura de poder — su repartición y las reglas que vertebran el juego político— en la *construcción* de la intencionalidad política que en última instancia impulsa la acción política y el cambio institucional. Una intencionalidad que mientras más constreñida queda por los puntos de veto independientes, en mayor medida refleja un compromiso político (debiendo estudiarse como tal), y en menor medida las que habrían sido las intenciones del gobierno de no haber existido tales constricciones.

Además, al tratarse de un modelo que rehuye de indicadores que miran al pasado (de tipo reputacional), y basarse en el análisis de constricciones estructurales que cimientan un compromiso político creíble en sentido imperativo, se le presupone capacidad predictiva¹³⁰. Para subrayar esta idea, Henisz no tiene problema en reconocer con valentía que el hecho de que un país crezca de forma sostenida y sea un imán para la inversión extranjera (como China), no reduce el riesgo inversor si no se acompaña por “una reforma política sustantiva” que confiera mayor credibilidad a

¹²⁸ Esto se tratará en el Cap. 5. Aquí nos limitamos a señalar que, como afirma Rodrik (2004), el problema de este tipo de indicadores es que reflejan una valoración global del funcionamiento del marco institucional y de la situación económica por lo que pierden toda capacidad predictiva para convertirse en indicadores rezagados.

¹²⁹ Por ejemplo, los índices que pretenden reflejar la inestabilidad política a través del número de asesinatos, golpes de Estado, revoluciones, etc., o a través de las libertades políticas e individuales (Henisz, 2000).

¹³⁰ Frente a indicadores coincidentes (datos macroeconómicos) y rezagados (basados en percepciones) que reflejan un clima de opinión existente más que las “probabilidades fundamentales de interés para los inversores”. Estas carencias, según Henisz (2000), explican, por ejemplo, que no se anticipara la crisis financiera asiática a final de los noventa.

la intencionalidad política (Henisz y Zelner, 2005). Finalmente, cabe señalar que Henisz (2000, p. 4) parte del supuesto de que por regla general las ventajas de constreñir el margen discrecional del ejecutivo compensan los costes derivados de la pérdida de flexibilidad: la reducción de su capacidad para hacer frente a choques externos o corregir el rumbo político.

El modelo de Henisz muestra sus limitaciones, como tantos otros, al toparse con China, país al que en su versión de 2013, POLCON otorga un cero en el índice de restricción política (entre 0 y 1). Y, no porque tal nota carezca de justificación: China es en efecto el caso paradigmático de autocracia en la que no ha existido y sigue si existir, al menos formalmente, ningún contrapeso que constriña materialmente la capacidad discrecional del ejecutivo¹³¹. De hecho, una fructífera línea de investigación que conecta la cultura política *sínica* con los patrones de gobernanza política y de funcionamiento del sistema judicial que se observan en el este de Asia (cuyas principales conclusiones se presentarán con más detalle en el Cap. 4) no sólo da la razón a la valoración que POLCON hace de China, sino que además ahonda en sus causas: el concepto del imperio de la Ley que emerge en el Este asiático, lo hace dentro de un contexto cultural y político tan distinto al Europeo que, como afirma Jayasuriya (1996, p. 4), produce instituciones jurídicas muy diferentes. Según este autor, dichas instituciones no evolucionan históricamente de abajo arriba para blindar los derechos individuales frente a la intromisión del Estado —sino impulsadas por la élite política dentro del proyecto de construcción y fortalecimiento nacional—, ni tampoco reflejan la dicotomía, inexistente en la cultura china, entre Estado y sociedad civil. Por eso, el Estado chino concibe el ordenamiento jurídico como instrumento (tecnológico y de racionalización) para afianzar su capacidad, no para obligarse y señalar un compromiso creíble. En definitiva, y en la lógica de arraigamiento defendida en esta tesis, más allá del diseño formal del sistema político, la cultura política china se hace visible en el juego político por la inexistencia del tipo de contrapesos (de las democracias liberales occidentales) contemplados por Henisz en su modelo.

La verdadera debilidad del modelo de Henisz radica en que comparte la misma raíz que sostiene al monocultivo institucional: un sesgo universalista y formalista que lleva a dar por hecho que no existen vías (*formas* institucionales) alternativas a las del modelo canónico occidental. Es decir, que sólo a través del uso de mecanismos de control *externos* (al decisor político) y *formales* se puede cumplir la *función* institucional de generar un compromiso político creíble. Esto es

¹³¹ Es llamativo que POLCON puntúa a China con un cero desde el primer año considerado en su base de datos: ¡1800!

problemático por dos motivos. En primer lugar, porque existen mecanismos informales que restringen *imperativamente* la latitud decisoria de un líder político: e.g., como se verá en el Cap. 8, Deng Xiaoping, a pesar de su enorme poder, estuvo limitado de una forma muy real por la necesidad de mantener un equilibrio entre las facciones reformistas y conservadoras, y por algunas líneas rojas ideológicas en el PCCh. Obviar esa realidad por el mero hecho de que sean mecanismos informales, no codificados en leyes y difícilmente modelizables, llevaría erróneamente a pensar que Deng dispuso de un margen de decisión omnímodo. Así, investigar la existencia de estos mecanismos heterodoxos y sutiles no hace sino reafirmar la importancia de un análisis contingente interpretativo del proceso reformista chino.

En segundo lugar, y más importante aún, el asumir, como implícitamente hace Henisz, que el compromiso político debe ser creíble en sentido imperativo, sitúa el *locus* de control sobre la intencionalidad en el *exterior* del decisor político. Pero, ¿es esto estrictamente necesario? ¿No es tan factible como mecanismo de control, la disciplina impuesta desde fuera como la auto-disciplina?¹³² ¿Podría un compromiso ser creíble en un sentido motivacional, de forma que la gobernanza política disfrutase de las ventajas del aseguramiento de una intencionalidad política adecuadamente direccionada sin necesidad de pagar el *peaje* en términos de merma de efectividad y flexibilidad? O, expresado de otro modo, si es cierto, como señala Keefer (2004) que la frontera del conocimiento en materia de gobernanza todavía presenta importantes lagunas —e.g., democracias incapaces de comprometerse creíblemente y proteger los DP, y regímenes autocráticos que sí lo logran en ausencia de contrapesos institucionales formales—, ¿puede un análisis arraigado de la *intencionalidad* política demostrar que en la China reformista, la existencia de un compromiso creíble en sentido motivacional ha permitido llegar a combinaciones de efectividad-responsabilidad que (al menos para un país en vías de desarrollo) exceden la *frontera de posibilidades de producción* del buen gobierno sólo constreñido por la vía imperativa? En el Cap. 8 se aborda esta pregunta y se motiva una respuesta (afirmativa) a la misma.

¹³² Nótese que el más elemental sentido común nos permite ver que se trata de una dicotomía idealizada que raramente se presenta en la realidad. En un mundo con altos costes de transacción, no existen diseños infalibles que aseguren que los mecanismos *disciplinadores* externos sean siempre materialmente eficaces, ni la autodisciplina que forja un carácter y el reconocimiento reputacional de una persona es siempre ineficaz.

III. Transmisibilidad

El “proceso de las políticas públicas”¹³³ suele dividirse en diversas fases¹³⁴. A efectos del análisis del cambio institucional impulsado por la acción del gobierno, en nuestro MGPCI es suficiente con distinguir entre dos fases idealizadas: la formación de la intencionalidad política (vector resultante que impulsa la acción política) y su *implementación* o despliegue efectivo¹³⁵. Aun reconociendo con el profesor Antoni Fernández (1996, p. 444) las limitaciones del esquema secuencial *decisión política - ejecución administrativa - resultados*, y de la lógica *top-down* subyacente —que baja desde el “nivel político” hasta el “nivel técnico”—, la división propuesta permite discernir entre dos aspectos claramente diferenciados bajo una perspectiva institucional: entre la *voluntad* y la *capacidad* para alterar las reglas del juego de forma direccionada (según la intencionalidad). Para ello, introducimos el concepto de *transmisibilidad*, definiéndola como el grado en el que las condiciones objetivas (técnicas, materiales, de conocimiento, organizativas, etc.) permiten materializar la *intencionalidad* política en un cambio institucional jerárquico efectivo. O, de forma más certera, y en un sentido dinámico realimentado, como la capacidad material de la que disponen los poderes públicos para, dentro de las posibilidades de arraigamiento¹³⁶, pilotar un proceso de institucionalización en la dirección deseada mediante un lazo de control cada vez más fino que de forma iterativa integra la respuesta institucional inducida (de abajo arriba) y realiza el ajuste de la acción política subsiguiente¹³⁷.

La transmisibilidad está en gran medida relacionada con lo que en la literatura política y económica se denomina “capacidad del Estado” (*State capacity*). Un concepto demasiado amplio que conviene acotar, como sugieren Hanson y Sigman (2011), interrogándose sobre para qué se quiere dicha capacidad¹³⁸. En el caso presente, la respuesta es clara: interesa la capacidad del Estado

¹³³ La expresión “política pública” suele emplearse en Ciencia Política como traducción al español del término inglés *policies* y distinguirlo así del campo de estudio de la “política” (*politics*) (Fernández, 1996, p. 432).

¹³⁴ E.g., el profesor Antoni Fernández (1996) distingue cinco: 1. identificación del problema; 2. formulación de la solución; 3. toma de decisión; 4. aplicación de la acción (producción de resultados); y 5. evaluación de los resultados.

¹³⁵ Los frecuentes “déficits de implementación” (*implementation gaps*) que malogran las políticas públicas generan frustración social, el desprestigio del gobierno y la desconfianza ante la administración pública. El estudio de sus causas empieza a tomar relevancia a partir de los años sesenta en los EE.UU. (Fernández, 1996).

¹³⁶ El siguiente epígrafe muestra que es imposible *institucionalizar* fuera de los límites que impone el arraigamiento.

¹³⁷ En sentido dinámico, el concepto de *transmisibilidad* está estrechamente relacionado con el de *ganancia* de un sistema servocontrolado (e.g., una máquina, un robot...). Es decir, con la capacidad para seguir una trayectoria deseada con una combinación superior de rapidez y precisión. Esta combinación será mayor mientras más fina y ajustada esté la “cadena cinemática” (más precisa, menos holguras, sistemas de control más precisos y de rápida reacción).

¹³⁸ El uso creciente de la “capacidad del Estado” como variable explicativa en diversas áreas (desarrollo económico, estabilidad política, relaciones internacionales) lleva a definiciones divergentes del concepto (Hanson y Sigman, 2011).

para “institucionalizar”. En general, y siguiendo a estos autores, la capacidad del Estado puede evaluarse en tres dimensiones principales según nos refiramos a la (i) capacidad extractiva para la recaudación fiscal, la (ii) capacidad coercitiva para defenderse de amenazas externas y preservar la seguridad interna y el orden público, y la (iii) capacidad administrativa en un sentido general. Esta última dimensión, que es la más amplia y presupone en lo principal a las dos anteriores, es la más relevante para lo que nos ocupa, ya que se refiere a la capacidad efectiva para proveer bienes públicos: e.g., proteger los DP, hacer cumplir la Ley, establecer un adecuado marco regulatorio, infraestructuras, sistema educativo, seguridad social, etc.

El concepto de capacidad administrativa sigue aún hoy estrechamente vinculado con el modelo ideal de Estado burocrático que Max Weber propugna en su monumental obra “Economía y Sociedad” (Weber, 1922/2002), y que el autor concibe como “forma de administración específicamente moderna” (p. 173). Así pues, y tomando inspiración en la administración *weberiana* —racional y sometida a la Ley—, podemos concluir que el grado de *transmisibilidad* depende de una serie de factores que pueden agruparse en torno a tres grandes ejes: (i) organización burocrática, (ii) conocimiento y (iii) capacidad material.

La contribución de Weber, centrada sobre todo en el primer eje, y en menor medida en el segundo, sostiene que la burocracia *racional* debe regirse por ciertos principios: e.g., meritocracia, especialización, autonomía, cargo vitalicio, organización jerárquica, reglamentación, control y supervisión, *calculabilidad*, etc. En su enfoque precozmente institucionalista¹³⁹, el burócrata debe guiarse además por un “espíritu” (que denomina “*formalista*”) que persigue la aplicación calculable (previsible) de los reglamentos a través de una acción administrativa *impersonal* —sin afecto, que evita la arbitrariedad y que, motivada sólo por el deber, es “formalmente igual para todos”—. Este espíritu debe conciliarse con una “inclinación” *utilitarista* material que, sin menoscabo de la imparcialidad, vele por los intereses de los ciudadanos (Weber, 1922/2002, p. 180).

Por otra parte, para Weber, la administración burocrática no es otra cosa que la “dominación gracias al saber” (1922/2002, p. 179). Así, en relación al segundo eje, podemos afirmar que el *conocimiento* en su sentido más amplio —tanto tecnológico como organizativo, centralizado como disperso, explícito o tácito, personal o colectivo— es un elemento central de la transmisibilidad ya

¹³⁹ Nótese que Weber estudia la organización burocrática bajo un prisma institucional en el que importan las reglas formales (procedimientos, etc.), las normas informales y los modelos mentales que la hacen posible.

que afecta a todas las fases del proceso de institucionalización: (i) desde el pilotaje del mismo, limitado por el conocimiento de la élite política, pasando por (ii) la definición y ejecución de las políticas públicas condicionada por la capacitación y formación de tecnócratas y funcionarios¹⁴⁰, hasta llegar (iii) al capital social que a nivel más desagregado incide sobre las condiciones de posibilidad de la respuesta endógena. Es importante señalar que el desarrollo económico es un proceso de transformación organizativa (Hoff y Stiglitz, 2001, p. 389) en la dirección de la sociedad del conocimiento, y que por tanto el fondo de conocimiento y su distribución deben tomarse como variables que inciden en (y limitan) el cambio institucional¹⁴¹.

Finalmente, un tercer eje de la transmisibilidad, más ecléctico, está relacionado con otros factores, ajenos a la organización burocrática y al conocimiento (local), pero que condicionan la *capacidad material* para institucionalizar. Entre éstos se incluyen la disponibilidad de recursos financieros o materiales, la demografía, la extensión y alcance territorial del Estado (capilaridad), así como otros factores relacionados con el entorno internacional: el poder negociador internacional, la calidad, disponibilidad y facilidad de acceso a nuevas tecnologías y conocimiento externos (suministros, bienes de capital, recursos financieros, *know-how* organizativo...). El radical contraste entre el aislamiento de China en el mundo polarizado de la Guerra Fría y la China globalizada con acceso a mercados, inversión externa, nuevas tecnologías y a las mejores prácticas organizativas internacionales (ninguna desarrolladas en China) ofrece una idea cabal del impacto que este tercer tipo de factores puede tener sobre la transmisibilidad.

Evidentemente, en el mundo real e imperfecto se opera siempre a mayor o menor distancia del ideal *weberiano*, por lo que se han elaborado distintos índices para medir y comparar la capacidad administrativa del Estado, entre los que destacan el índice de Efectividad Gubernamental del Worldwide Governance Indicators (WGI) del Banco Mundial y el índice PRS ICRG de Calidad Burocrática (Hanson y Sigman, 2001, p. 12). Además de diferencias en la competencia técnica de los funcionarios, la razón principal que explica el alejamiento del ideal *weberiano* es que la burocracia no puede ser tratada como un actor unitario, sino como una organización compuesta por individuos con sus propias funciones de utilidad y en la que prevalecen incentivos no siempre

¹⁴⁰ El Cap. 4 muestra que una parte significativa de este conocimiento es el de comprender las complementariedades institucionales y cómo inciden en la respuesta institucional efectiva que se produce ante la acción política.

¹⁴¹ El caso de China, como se verá en el Cap. 8, no es una excepción: el propio Deng dejará constancia de su preocupación por el efecto limitador sobre el proceso reformista de las carencias en conocimiento en la élite del PCCh, de la deficiente capacitación de los funcionarios y del escaso nivel tecnológico y de competencia profesional en el país.

alineados con lo que sería esperable de la función pública. Además, la separación nítida entre la esfera política y administrativa no siempre se verifica en la realidad¹⁴². En consecuencia, en la medida en que las disfuncionalidades del aparato del Estado sean críticas para el cambio institucional, será necesario abrir la caja negra de la administración y considerar su gobernanza¹⁴³.

La dinámica del pilotaje institucional y la transmisibilidad: dos relaciones claves

El concepto de transmisibilidad, como ilustrará convincentemente el Análisis Contingente de las reformas chinas, permite explorar dos aspectos claves relativos a la dinámica del cambio institucional pilotado: (i) el problema informativo en los regímenes autocráticos y (ii) el “ruido” analítico que provoca la brecha entre la *voluntad* y la *capacidad* de institucionalización.

En relación al primer aspecto, Friedrich Hayek (1944/1974) sostiene en Camino de Servidumbre que el problema central de una economía planificada es que el buen gobierno, incluso del mejor intencionado de los autócratas (o “planificadores”), se encuentra limitado por un problema de información: la obtención, procesamiento e integración de las preferencias de los ciudadanos y otra información dispersa relevante. Este problema lleva a un conocimiento incompleto y fragmentario de la realidad que sitúa a todo régimen autocrático en una teórica desventaja comparativa frente a los modelos liberales democráticos. En consecuencia, afirma Francis Fukuyama (2012, p. 22), puesto que “el problema fundamental de cualquier jerarquía centralizada es de información”, la efectividad de un gobierno autocrático dependerá de su capacidad para conocer lo que sucede a nivel más desagregado¹⁴⁴. Y, en la medida en la que puede presumirse una voluntad política orientada al bienestar general, la capacidad de enfrentarse al desafío informativo será directamente proporcional al grado de transmisibilidad a disposición de los poderes públicos para pilotar el cambio institucional.

¹⁴² La referida lógica *top-down* que permite separar con nitidez la esfera política de la esfera técnica (asociada a la ejecución) es menos apropiada mientras más descentralizado sea un país y otorgue mayor margen para la aplicación de las leyes centrales a los poderes regionales, provinciales y locales. Esto, como se verá, es relevante en el caso chino.

¹⁴³ E.g., en el caso de China, el Análisis Contingente considera la incompetencia de los cuadros, la interferencia política en la administración y las limitaciones en capacidades materiales que redundan en una merma de transmisibilidad.

¹⁴⁴ Esto es clave para el buen gobierno porque en una relación principal-agente tiene que existir un modo de supervisión y control que no dependa exclusivamente de la información que provee el propio agente. Este reto informativo se aplica al caso de China: un país autocrático con la prensa controlada y sin los mecanismos formales habituales para permitir a los ciudadanos incidir de forma significativa sobre el comportamiento del gobierno (Fukuyama, 2012, p. 22).

Esta relación, como se verá, es significativa en el caso de la China reformista. Como sostiene Fukuyama, a pesar de que los mecanismos de rendición de cuentas formales dentro del juego político sólo operan hacia arriba (desde los niveles inferiores a los niveles superiores del PCCh), conforme se han ido consolidando las reformas y mejorando la capacidad del Estado, el gobierno chino ha encontrado vías heterodoxas para recoger e integrar en el proceso decisonal político las opiniones y preferencias (dispersas) de los ciudadanos: e.g., mediante el uso extendido de encuestas demoscópicas, una tolerancia limitada del disenso en redes sociales y varios mecanismos consultivos y deliberativos *sui generis* tanto a nivel central (Pekín) como regional y local.

Por otra parte, en cuanto al segundo aspecto, la brecha entre la *voluntad* y la *capacidad* de institucionalización, la transmisibilidad es el mecanismo habilitador que permite a la intencionalidad política (direccionada) desplegar su potencial institucionalizador, y por tanto el mecanismo que conecta dicha intencionalidad, en esencia inobservable, con los efectos observables que produce. Sin embargo, la insoslayable asimetría informativa en el juego político y social hace imposible que, incluso en condiciones idealizadas de perfecta transmisibilidad, el cambio institucional inducido sea *anticipable*, y más aún *diseñable*, con absoluta precisión¹⁴⁵. Esto significa que todo intento de diseño institucional es un ejercicio aproximativo por naturaleza, y que en consecuencia no es factible inferir la *intencionalidad* a partir de la *observación* de los cambios institucionales que provoca, o al menos, hacerlo sin el grado de incertidumbre asociado a una ambigüedad causal inerradicable incluso bajo la mirada retrospectiva de la Historia¹⁴⁶.

Sin embargo, lo más importante es reconocer que ambos esfuerzos¹⁴⁷ —el diseño institucional y la inferencia de la intencionalidad— serán más arduos, y representarán aproximaciones menos finas, conforme más nos alejemos del ideal de perfecta transmisibilidad. Mientras que en el primer caso tal afirmación es obvia (al definir transmisibilidad como capacidad de institucionalización), en el segundo no lo es tanto, a pesar de sus importantes repercusiones analíticas. En efecto, a *menor* grado de transmisibilidad —e.g., una administración corrupta e incompetente, decisores políticos con modelos mentales inadecuados, insuficiencia de medios materiales— *menor* es la fidelidad con

¹⁴⁵ Nótese que una burocracia perfectamente ajustada al ideal *weberiano* (incorruptible, etc.), con medios materiales ilimitados y competencia máxima no implica omnisciencia, por lo que cualquier acción que pretenda lograr un determinado efecto institucional será siempre aproximativa.

¹⁴⁶ Esta problemática epistemológica se trata al presentar la distinción entre la perspectiva *emic* y *etic* en el Cap. 5. Sobre las limitaciones de la historia económica para explicar el desarrollo económico *post hoc*, véase Bustelo (1999).

¹⁴⁷ Esfuerzos que pueden entenderse, respectivamente, como una función de transferencia *intencionalidad reformista* → *resultados institucionales (inducidos)* y su inversa, ambas mediadas por la transmisibilidad del pilotaje institucional.

la que el efecto institucional observable refleja una intencionalidad política determinada. Es decir, la menor transmisibilidad introduce mayores niveles de ruido en la relación causal *voluntad política* → *efecto institucional* y dificulta el análisis institucional¹⁴⁸.

Este fenómeno debe tenerse presente cuando, como en el caso chino, se producen importantes cambios en las condiciones de transmisibilidad. Así, conforme la consolidación del proyecto reformista se va traduciendo en un “capital reformista” fruto del aprendizaje¹⁴⁹, en mejoras en la capacidad del Estado y en mayor disponibilidad de recursos, se hace más fácil discernir los que fueron elementos *coyunturales* de una heterodoxia institucional ya superada —asociada a una baja transmisibilidad, e.g., el sistema de precios de doble-carril—, de aquellos otros que son reflejo más nítido, y con menor ruido, de la intencionalidad política. Por tanto, es precisamente al disolverse las constricciones que durante la era de Deng obligan a emprender un camino reformista zigzagueante, que la mayor transmisibilidad permite aflorar la heterodoxia *pura*, es decir, el modo de gobernanza *sui generis* que es la verdadera y perdurable esencia de la Paradoja Institucional China.

IV. Institucionalización

Toda acción política *transmitida* (y por tanto exigible en cierto grado) tiene un efecto institucional en la medida en la que altera las reglas del juego y provoca una respuesta endógena. Sin embargo, no todas necesariamente implican “institucionalización” si por ello entendemos los efectos que produce un proceso de cambio institucional *deliberado, direccionado y pilotado* para dar cauce a una intencionalidad política y que debe desembocar en lo que Huntington (1968) define como “patrones estables, valiosos y recurrentes de comportamiento”.

Es precisamente dentro de este contexto, al cualificar las condiciones que confieren a la acción política su *valor* institucionalizador, que el modelo propuesto de gobernanza política y pilotaje del cambio institucional, el MGPCI, a pesar de su sencillez, cobra pleno sentido. Porque al hilo de lo descrito hasta ahora, y como resume la Figura 3.3, la capacidad de los poderes públicos para “institucionalizar” será *mayor* conforme:

¹⁴⁸ Piénsese a efectos ilustrativos en las diferencias entre un portavión con propulsión nuclear y un pequeño barco de vela que ponen rumbo hacia un mismo destino (misma *intencionalidad*). La muy superior *transmisibilidad* del (sistema) portavión hace que su trayectoria (observada) represente con mayor fidelidad la *intencionalidad* de su puente de mando frente al velero que tendrá que realizar innumerables ajustes en función de los vientos, climatología, corrientes, etc.

¹⁴⁹ Expresión de Hofman y Wu (2011) para referirse al valioso conocimiento tácito fruto de la experiencia reformista que aumenta la capacidad de la élite china para diseñar e implementar futuras reformas.

- 1) La voluntad política para impulsar reformas en base a una determinada intencionalidad sea más creíble. Es decir, mayor sea la percepción de que la voluntad de respetar los compromisos políticos adquiridos es verdadera y robusta¹⁵⁰ (no está sujeta a vaivenes políticos). Esto depende en lo fundamental de la estructura del sistema político: ideología y repartición del poder.
- 2) Aumente la capacidad del Estado para desplegar con efectividad sus políticas reformistas. Y, en este sentido, la transmisibilidad es más un constructo de naturaleza técnica que política. Pone el énfasis en capacidades: conocimiento técnico y organizativo para formular, ejecutar y supervisar la acción de los poderes públicos, y los recursos movilizables a tal efecto.
- 3) El cambio institucional impulsado por el gobierno a través del aparato del Estado goce de mayor grado de legitimidad, lo que remite en última instancia a una dimensión normativa (asociada a la cultura política). Mientras mayor sea el margen de legitimidad dentro del cual opera el gobierno, mayor será la sostenibilidad de un proceso reformista que habrá de confrontarse inevitablemente al potencial desestabilizador de choques externos e internos.

De estos tres factores —intencionalidad, transmisibilidad y legitimidad—, es el último el que permite discernir una acción política con *efecto* institucional de otra que posee además *valor* institucional en el sentido descrito arriba. Nótese que la acción política es institucionalmente ineficaz si no es transmisible y/o si la voluntad política es frágil y voluble de modo que se producen bandazos en la intencionalidad que la impulsa. Sin embargo, incluso una intencionalidad firme que se transmite con fuerza, sólo produce “institucionalización” si se cumple la condición de legitimidad, y genera los patrones de comportamiento valiosos, estables y recurrentes (sostenibles) a los que se refiere Huntington¹⁵¹. Esto significa que la noción de “institucionalización” lleva implícita la respuesta inducida por el cambio institucional jerárquico impulsado por los poderes públicos. Refleja así una visión dinámica del proceso de cambio institucional; del bucle pilotado entre cambio institucional jerárquico, respuesta inducida, y las sucesivas correcciones y reacciones.

Esto se hace especialmente evidente al explorar la relación entre (i) el *cambio institucional impuesto* por la acción del gobierno —diseñado y aplicado desde arriba, *top-down*—, caracterizado

¹⁵⁰ Nótese que intencionalidad y voluntad política no son lo mismo. Mientras que la primera es un “vector” (relacionado con la ideología política dominante y una visión normativa), la voluntad está ligada a la robustez del compromiso político, es decir, a cómo la estructura del sistema político hace creíble mantener tal compromiso en el tiempo.

¹⁵¹ Lo contrario lleva a la tiranía totalitaria (de una intencionalidad brutalmente transmitida) que sólo puede ser sostenible mientras dura la coerción.

por el contenido de las reglas formales (e.g., leyes, reglamentos, etc.); y (ii) la *respuesta institucional inducida*, generalmente de naturaleza informal y descentralizada¹⁵², que se manifiesta en los cambios de comportamiento que provoca en los agentes económicos y sociales. Helmke y Levitsky (2004), en un artículo referencial sobre la cuestión, argumentan que ante un cambio en las reglas del juego formales propiciado por la acción política, se pueden producir varios tipos de respuestas endógenas. El tipo de “instituciones informales reactivas”¹⁵³ que emergerá depende de dos factores: (i) la compatibilidad del cambio institucional impuesto con los intereses de los agentes (i.e., *compatibilidad* de objetivos), y (ii) la capacidad del Estado para obligar a su cumplimiento a través de su capacidad coercitiva (i.e., el grado de *exigibilidad*). Esto genera la siguiente matriz de cuatro posibilidades:

1) Alto grado de *exigibilidad* del cambio institucional impuesto que obliga a que las normas informales *convivan* con unas reglas formales efectivas.

a) Si existe alineación de objetivos entre el gobierno y los agentes sociales, la respuesta inducida generará normas informales *complementarias* que *rellenan* los vacíos inevitables que deja toda ley (necesariamente incompleta e incapaz de tratar con lo contingente) y mejoran la eficiencia institucional.

b) En el caso de incompatibilidad de incentivos, surgirán instituciones informales *acomodaticias*. Es decir, patrones de comportamiento que buscan un “acomodo” (como segunda mejor opción) y que suelen resultar en el cumplimiento *obligado* de la “letra” de la Ley pero en el sabotaje de su “espíritu”, al menos en la medida en la que lo permitan los resquicios en el aparato coercitivo del Estado. Este esfuerzo por reconciliar dentro de lo posible estos intereses divergentes *desvía* el sentido del cambio impuesto —produce una brecha entre cambio intencionado y realmente inducido— pero a la vez mejora la estabilidad del equilibrio efectivo resultante.

2) Bajo grado de *exigibilidad* del cambio institucional impuesto que asociado a una baja *transmisibilidad* de la acción política (frecuente en países en transición y subdesarrollados)

¹⁵² Descentralizada en el sentido de que no se articula como un esfuerzo colectivo coordinado para alterar formalmente las *reglas del juego*, sino como cambios espontáneos en la forma en la que efectivamente se juega. Nótese que si bien en una democracia puede concebirse la primera posibilidad (e.g., mediante la alternancia, o movimientos sociales), esta opción queda naturalmente excluida dentro de un régimen de partido único como el chino.

¹⁵³ Denominación de los autores para distinguirlas de instituciones informales “espontáneas” de naturaleza evolutiva.

permite que las *instituciones informales reactivas* tengan mayor peso relativo con respecto a las reglas formales, y que con frecuencia tiendan a erosionarlas.

- a) En el caso de compatibilidad de incentivos, las normas informales tienden a ser *substitutivas*, es decir, ofrecen caminos alternativos para proveer los bienes públicos (resultados institucionales) que el Estado no es capaz de ofrecer. La importancia del “guanxi” —las redes de relaciones personales— en la economía de la China reformista para la articulación de la acción colectiva por mecanismos informales es, como se verá en el Cap. 8, un ejemplo paradigmático de este tipo de relación sustitutiva.
- b) Finalmente, en el caso de intereses contrapuestos, emergerán normas informales *competidoras* que proveen un marco institucional alternativo al de las reglas formales de un Estado débil. Esta situación caracteriza con frecuencia a los países más subdesarrollados¹⁵⁴.

Lo que precede pone de relieve que desde la perspectiva del proceso de *institucionalización* bien entendido, los aspectos de *efectividad* y *responsabilidad* del buen gobierno están ligados. Deben entenderse más como dos caras de la misma moneda (del gobierno *legítimo*) que en la lógica dicotómica y estrictamente política del *dilema fundamental de la democracia*¹⁵⁵ al que se refieren Cox y McCubbins (2001).

Así, a pesar de que el reforzamiento de los mecanismos de control por parte del Estado (ligado a la dimensión coercitiva de la transmisibilidad) aumenta el coste de adoptar mecanismos de respuesta informales que resistan las reglas formales (Helmke y Levitsky, 2004, p. 732), la emergencia de instituciones acomodaticias y competidoras nos lleva a la importante y llamativa conclusión de que es imposible institucionalizar contra el marco normativo (y constitutivo) compartido. Cuando a través de altas dosis de coerción se intenta imponer un cambio institucional

¹⁵⁴ La obligación de optar (en 2b) entre un sistema de normas informales con alta exigibilidad y otro de reglas formales débilmente sancionadas impone un alto coste a los agentes y suele degenerar en configuraciones institucionales socialmente indeseables: e.g., clientelismo, patrimonialismo, nepotismo (Helmke y Levitsky, 2004, p. 729).

¹⁵⁵ El motivo es claro: Cox y McCubbins (2001) centran su análisis en la *voluntad* política de modo que para que sea “efectiva” (*decisive* en la terminología que emplean) debe someterse a pocos contrapesos y por tanto perder garantías de que será “responsable” (*responsive*). Al contemplar el modelo de institucionalización en su conjunto (en la Fig. 3.3), la perspectiva cambia: al margen de cómo emerja la intencionalidad política —en el seno de un régimen autocrático o una democracia con elaborados contrapesos—, sólo *institucionaliza* de forma efectiva lo que responde a la exigencia de legitimidad; y sólo es legítimo aquello que queda *institucionalizado* de forma efectiva.

que no es percibido como legítimo, se vulnera la condición de sostenibilidad de modo que antes o después, en cuanto afloja la coerción material, se diluye el efecto institucional forzado¹⁵⁶.

Desde el punto de vista de un programa reformista es importante establecer un cierto orden de prelación entre los elementos del MGPCI. En primer lugar, y como hemos visto, la transmisibilidad es una condición necesaria pero no suficiente para institucionalizar. Se trata de una capacidad que si bien puede ser objeto explícito de mejora por parte de la acción política, sólo cambia de forma significativa a medio plazo. Además, se puede argumentar con Keefer (2004) que a pesar de la correlación existente entre “calidad burocrática” y riqueza de los países, la dirección causal es ambigua (de nuevo por un problema de endogeneidad), y que en todo caso, como cualquier mecanismo habilitador, sólo podría ser cuello de botella para el crecimiento en la medida en que se diera la situación idealizada de políticas públicas óptimas¹⁵⁷. Esto es raramente el caso, ya que lo habitual, afirma este autor, es que sean los mismos incentivos políticos y políticas públicas las que simultáneamente, y de modo análogo, incidan sobre la calidad del sistema político y de la burocracia¹⁵⁸. Keefer nos recuerda asimismo que la idea de que las burocracias gozan de un amplio margen discrecional ha sido cuestionada por varias investigaciones que evidencian un considerable esfuerzo de los políticos por controlar y mitigar el desvío o bloqueo de la función pública¹⁵⁹.

Estos argumentos, a los que se puede añadir la evidencia de numerosos casos de burocracias eficientes que despliegan políticas “catastróficas” (Keefer, 2004, p. 23), llevan a lo que parece de sentido común y es más coherente con la perspectiva institucional *northiana*: a situar el aspecto más “político” de la gobernanza, es decir, la *intencionalidad* política en el centro del proceso pilotado de institucionalización. Y a suponer que, una vez que el juego político se ajusta a las exigencias del buen gobierno, su influencia se traslada hacia la burocracia, de modo que el factor limitante de su

¹⁵⁶ La historia muestra la futilidad de las tentaciones procusteanas en materia institucional. La coacción tiene sus límites, máxime cuando para incidir de forma significativa en las instituciones evolutivas del sustrato normativo deben mantenerse en un horizonte temporal que generalmente excede a la longevidad de los regímenes políticos. E.g., setenta años de régimen comunista en la extinta Unión Soviética no han podido con la cultura rusa (e.g. la Iglesia Ortodoxa).

¹⁵⁷ Esto explica según Keefer (2004) otro clásico dilema de la gobernanza: confrontados con políticas públicas nefastas y abusivas, ¿es preferible una administración pública que haga cumplir la Ley o que deje margen para rodearla?

¹⁵⁸ Según Keefer (2004) es probable que la correlación entre calidad burocrática y crecimiento sea espuria, y refleje más bien el efecto de las políticas públicas sobre ambos factores. Esto cuestionaría la relación directa que entre ambas defienden investigadores desde Max Weber hasta Peter Evans en la actualidad.

¹⁵⁹ Esta es la premisa de partida de una literatura que enfatiza sitúa el análisis de la capacidad burocrática más en términos de gobernanza del aparato del Estado (e.g., para evitar la corrupción) que de conocimiento (Keefer, 2004).

efectividad deja de ser su propia gobernanza (la corrupción), para devenir la competencia de los funcionarios y el conocimiento organizativo acumulado¹⁶⁰.

En esta línea, Gilson y Milhaupt (2011) sostienen que independientemente del tipo de régimen —sea democrático o liderado por un “dictador económicamente benévolo”—, el desarrollo de un país parte necesariamente de las preferencias (compatibles con el crecimiento económico) de la élite política y de su capacidad para comprometerse creíblemente a llevarlas a la práctica. La evidencia empírica en países tan distintos como Chile, Corea del Sur o China, señalan estos autores, muestra con claridad que una vez que existe la intencionalidad política adecuada y ésta resulta creíble —lo único verdaderamente *universal* y necesario en todo proceso de desarrollo—, “casi cualquier estrategia de crecimiento racional” puede valer (p. 233). Evidentemente, las capacidades disponibles y el marco institucional, es decir, las condiciones de partida, harán que determinadas estrategias sean más eficientes que otras. Sin embargo, la idea subyacente del citado trabajo (expresada en nuestra terminología y ampliada) es que incluso en condiciones de reducida transmisibilidad (e.g., un sistema de administración de justicia inefectivo), el Estado (que conserva el monopolio del uso de la fuerza) tiene a su alcance mecanismos informales que le permiten *credibilizar* su intencionalidad, es decir, generar un compromiso reformista creíble¹⁶¹.

En un sentido análogo, aunque pueda parecer paradójico, debe interpretarse la contribución señera de Peter Evans (1989; 1992; 1995), sin duda una de las figuras más notorias e influyentes que logra “rescatar” la noción de capacidad del Estado para resituarla en el foco del análisis académico. Evans defiende el papel decisivo que juegan (y han jugado) en particular las élites meritocráticas e íntimamente cohesionadas (por un marcado *esprit de corps*) de las burocracias de los países desarrollistas, y señala sin ambages que la capacidad del Estado es un bien escaso y sobre-exigido¹⁶². Sin embargo, el concepto medular de su análisis, el de “autonomía arraigada” o *embedded autonomy*, difiere del sentido *weberiano* de autonomía *blindada* frente a los intereses e

¹⁶⁰ Nótese que una vez que se asume una gobernanza “responsable” (una intencionalidad bien direccionada y una voluntad política firme) hay un aspecto de la transmisibilidad que es clave para impulsar un proyecto reformista: el conocimiento que permite seleccionar y formular la línea reformista adecuada así como las principales políticas.

¹⁶¹ Los autores analizan cómo en las circunstancias y marcos institucionales tan diversos como el de los países citados, la voluntad pro-crecimiento de tres autócratas “económicamente benévolos” (Pinochet en Chile, Deng Xiaoping en China y Park Chung-Hee en Corea del Sur) logra traducirse por vías alternativas a las del Estado de derecho en un compromiso creíble que genera un período de alto crecimiento económico. En particular, se centran en cómo la voluntad efectiva del gobierno para sancionar por vías informales a empresas locales que se comportan de modo oportunista genera la credibilidad que posibilita la integración del país en los flujos de comercio e inversión globales.

¹⁶² Según Evans (1992, p. 177), la capacidad del Estado es un cuello de botella pues se expande con mayor lentitud que la carga de tareas que se le confía, de forma que casi todos los países pobres intentan hacer más de lo que son capaces.

influencia de grupos sociales y políticos. Se orienta más bien al concepto de autonomía arquetípica en los países desarrollistas del Este asiático: una “autonomía arraigada dentro de un conjunto concreto de lazos sociales que vincula al Estado con la sociedad y provee canales institucionalizados para la continua negociación de objetivos y políticas” (Evans, 1992, p. 164).

Más allá de cumplir una valiosa función informativa y coordinativa, el tipo de autonomía que propugna Evans debe entenderse implícitamente como *arraigada* en un sentido político: el mismo autor reconoce que la autonomía del Estado ya presupone una intencionalidad política orientada al interés general y no de grupos particulares (1992, p. 164), mientras que su arraigamiento asume una conexión íntima entre el Estado y determinados grupos sociales con los que se “comparte un proyecto conjunto de transformación” (1995, p. 59). En definitiva, la tesis de Evans conduce a una capacidad del Estado que para ser fecunda no puede concebirse al margen de una buena gobernanza política, sobre la que se asienta y que le es previa. Sólo así puede el Estado, a través de su élite burocrática, disponer de la información y el conocimiento necesarios para identificar qué políticas públicas benefician más al conjunto de la sociedad (dimensión técnica), y además operar dentro de un sistema de incentivos (dimensión política) que les confiere tanto la posibilidad (autonomía) como la motivación para perseguirlas (Evans, 1992, p. 178), y para mantener el rumbo reformista a salvo de las tentaciones que puedan surgir a lo largo del camino¹⁶³.

Es fácil ahondar aún más en la dimensión política, y preguntarse, ¿quién crea, y cómo, esa capacidad burocrática autónoma y orientada al bienestar general? ¿Cómo y por qué lo incentiva, o al menos tolera, el juego político? ¿Por qué se dan casos en los que empresarios/ciudadanos perciben una elevada capacidad del Estado y a la vez sienten amenazados sus DP por el elevado margen discrecional del que gozan los funcionarios¹⁶⁴? ¿Qué mecanismos impiden o dificultan el comportamiento corrupto de políticos y funcionarios? En definitiva, y volviendo a la pregunta nuclear, ¿de qué depende el buen gobierno del juego político?

A la vista de lo antedicho, parece evidente que todos estos interrogantes corroboran la centralidad de la *intencionalidad* política como clave del juego político y elemento *tractor* del

¹⁶³ El análisis de la autonomía arraigada de Evans se orienta inicialmente a los esfuerzos de la élite burocrática de Japón y los NPIs para dirigir la política industrial y cultivar industrias nacientes. Concluida con éxito esta fase, la determinación y autonomía de dicha élite se enfrenta a una prueba de fuego: someter a los campeones industriales a los rigores de la competencia internacional en beneficio propio y del conjunto de la sociedad (Evans, 1992, p. 180).

¹⁶⁴ Esta es precisamente una de las conclusiones a las que llega Frye (2004) en un interesante artículo en el que recoge un trabajo de campo basado en encuestas a empresarios rusos.

proceso pilotado de cambio institucional. De hecho, el propio Evans (1992, p. 164), aunque más interesado en demostrar que su autonomía arraigada es el factor explicativo del éxito desarrollista de Japón y los NPIs, reconoce que son determinantes políticos los que explican a su vez la emergencia de dicha autonomía: la percepción por parte de las élites políticas de que mejorar la situación económica general a través de una industrialización acelerada era imperativo para la supervivencia del régimen. E incluso, yendo más lejos, da por hecho que ni la génesis de esta motivación reformista de las élites, ni el éxito que alcanzan las reformas, pueden a su vez entenderse en ausencia de otros determinantes aún más profundos e indirectos¹⁶⁵.

Efectivamente, sintetizando el MGPCI de la Figura 3.3, es la *intencionalidad* política la que (*construida* de diversos modos y con diferentes características según la estructura del sistema político) impulsa una acción política que se transmite (con mayor o menor eficacia) a través de la maquinaria del Estado para producir un cambio institucional jerárquico que genera una respuesta endógena que, realimentada y dentro de un lazo de ajuste (cambio jerárquico-endógeno) pilotado, produce “institucionalización” en la medida en que es sostenible, es decir, que se percibe como legítima según unos patrones normativos profundamente arraigados (cultura política) que impregnan el contrato social tácito.

3.3.4 El compromiso creíble conductual (*behavioral theory of commitment*)

Antes de seguir avanzado, conviene recapitular. El primer apartado de este capítulo propone un AATF cuyo objetivo es relacionar *forma* y *función* institucional y que puede considerarse como un enfoque analítico de vía media. En lo que va del segundo apartado, se han presentado distintos modelos y contribuciones teóricas que ayudan a desplegar el armazón teórico *northiano* para abordar la problemática específica a la que se enfrenta un régimen autocrático que busca comprometerse de forma creíble en relación a determinadas metas como condición fundamental para el crecimiento económico: e.g., a proteger la propiedad privada frente al riesgo de expropiación arbitraria. Mientras que el análisis del dominio positivo (Análisis Económico) permite concluir que la función institucional objetivo no es otra que la de proveer un compromiso político

¹⁶⁵ Como señala Evans (1992, p. 164), la ruta reformista surge como opción política obligada (o natural) dentro del contexto de la Guerra Fría en el Extremo Oriente. Por otra parte, la autonomía arraigada se apoya en la tradición burocrática de estos países y en su amplia experiencia de gestión de la economía durante periodos de guerra.

auto-exigible, la literatura sobre cultura política (relevante al Análisis del Sustrato Cultural) sugiere que en el caso específico de China éste sólo es viable en sentido motivacional.

Se llega de este modo a la necesidad de analizar la gobernanza política durante el período de reformas (Análisis Contingente) para determinar la *forma* institucional que por la vía motivacional ha permitido al gobierno chino ser creíble en su compromiso de respetar la propiedad privada. Interesa aquí el juego político bajo una perspectiva de la racionalidad intencionada y el comportamiento deliberadamente estratégico de los agentes. Para orientar el Análisis Contingente, en lo que va de subapartado: (i) se han explorado las condiciones de *voluntad*, *capacidad* y *sostenibilidad* para que una promesa política se perciba como creíble; (ii) se ha visto que es verosímil que el compromiso en sentido motivacional pueda conducir teóricamente a una situación ventajosa de gobernanza política, a la vez *responsable* y *efectiva* en el contexto de un país en vías de desarrollo; (iii) hemos presentado un MGPCI que introduce la *intencionalidad* (voluntad) como motor del mismo, así como los conceptos de *transmisibilidad* (capacidad) y *legitimidad* (sostenibilidad), explorando bajo qué condiciones el juego político produce *institucionalización*, es decir, un cambio institucional eficaz y direccionado hacia fines sociales que se consideran valiosos según el contrato social tácito.

En definitiva, hemos avanzado en definir qué propiedades debe cumplir el compromiso político creíble, en señalar las que serían sus ventajas teóricas y en identificar los mecanismos del juego político a través de los cuales debe hacerse posible. En este epígrafe debemos abordar un último e importante aspecto para orientar el Análisis Contingente, y para explicar el *qué* y el *porqué* de la *forma* institucional que lleva a la China reformista a satisfacer el *objetivo* de protección efectiva de la propiedad privada. Más allá de acotar de forma genérica qué condiciones debe cumplir el compromiso creíble motivacional, se trata ahora de aportar luz sobre algo más práctico: de qué forma puede actuar un gobierno autocrático para señalar su *voluntad* de conseguir tal objetivo.

Comprometerse de forma creíble —en general, desde en un plano meta-institucional, o en relación a objetivos institucionales específicos (protección de los DP)— es un desafío al que deben enfrentarse todos los nuevos gobiernos que aún no han tenido la oportunidad de establecer un capital reputacional (de autocontrol) ni demostrado una capacidad efectiva para desplegar sus políticas (Diermeier et al., 1997, p. 21). Si en el caso de las economías en transición, con un historial de violaciones (o directamente abolición) de la propiedad privada, esto es un gran desafío,

con mayor razón lo será para aquellos países que, como China, han renunciado deliberadamente al mecanismo habitual que en tales situaciones sirve para señalar el compromiso reformista: la terapia de choque (Przeworski, 1991). En consecuencia, se trata de una cuestión compleja para la que no existen recetas universales, y que difícilmente puede contemplarse al margen del marco institucional y de las circunstancias históricas concretas de un país. No obstante, es posible apoyarse en dos líneas de investigación minoritarias que aportan algunas valiosas intuiciones y que se sustentan en modelos simples pero con un gran potencial clarificador.

La primera de las dos líneas de investigación, impulsada por Daniel Diermeier (Diermeier et al., 1997), adopta un enfoque de “instituciones como estados de equilibrio de un juego”¹⁶⁶. Emplea un sencillo modelo de la relación estratégica entre actores políticos y económicos que hace explícita la situación de elección a la que se enfrentan y permite analizar bajo qué condiciones el compromiso del gobierno reformista de respetar los DP resulta creíble¹⁶⁷. Estos trabajos ponen de manifiesto que bajo un prisma institucional *sustantivo*, el compromiso creíble en sentido imperativo es una ficción y que todo compromiso creíble es en esencia motivacional, ya que emerge como estado de equilibrio auto-exigible (*self-enforcing*) de un juego¹⁶⁸.

Según este autor, puesto que las restricciones formales nunca son absolutas, la credibilidad no la diseña el gobierno sino que sólo puede darse como resultado endógeno de la interacción entre actores políticos y económicos¹⁶⁹. Así, a la idealización del compromiso imperativo *exógeno* y *estático* basado en supuestas restricciones *dadas e inalterables* que desactivan materialmente el margen discrecional (p. 22), Diermeier contrapone una realidad más dinámica: la valoración que de la efectividad de tales restricciones hacen los agentes según las expectativas de que puedan alterarse en un futuro siempre incierto¹⁷⁰. Es decir, incluso cuando este riesgo pueda percibirse como remoto

¹⁶⁶ Este enfoque de “instituciones como estado de equilibrio” es central en esta tesis. Se presenta formalmente en el Cap. 4 de la mano de Masahiko Aoki para resolver la que se verá como principal limitación de la teoría *northiana*.

¹⁶⁷ El modelo de Diermeier et al. (1997) asume que los actores económicos, que también participan en el juego político (de forma agregada), basan sus decisiones de inversión al menos parcialmente en las expectativas sobre la evolución del juego político, mientras que en la función de utilidad de los actores políticos se combina la eficiencia económica agregada (mayor tamaño de la tarta) con preferencias redistributivas (que les resultan beneficiosas).

¹⁶⁸ En otro ejemplo, Diermeier, Egorov y Sonin (2013) muestran cómo los DP pueden ser estables de forma endógena en ausencia de actores con capacidad de veto explícita (como mecanismo imperativo externo).

¹⁶⁹ Es decir, empleando nuestra terminología, se trata de como un resultado institucional.

¹⁷⁰ La protección de un activo no es blanco o negro. Es posible mantener la propiedad legal sobre el mismo pero ser expropiado en un sentido económico mediante cambios legales imprevistos que alteran su valor. Un inversor es siempre vulnerable a la violación *ex post* de sus derechos (e.g., mediante nuevos impuestos) a mano del Estado (Frye, 2004).

o prácticamente nulo por la elevada penalización por incumplimiento¹⁷¹ —como cuando el general chino Han Xin dispuso a sus guerreros de espaldas a la orilla del río Tao para impedirles retroceder en la batalla—, un compromiso *hoy* no puede vincular de modo *absoluto* en el futuro¹⁷². Esto no significa que tales mecanismos estructurales no sean importantes dentro del juego estratégico, sino más bien que hay que renunciar a la pretensión *determinista* de atar a Ulises al mástil “en frío” —para que pase lo que pase, nada cambie—, y diseñar un mecanismo *creíble* para que motivado por el alto coste de incumplir, al escuchar las sirenas, y no antes, decida taparse lo oídos.

En definitiva, hay que *endogeneizar* la credibilidad¹⁷³, máxime cuando se trata de un proceso dinámico que implica una profunda transformación institucional. Y reconocer que al surgir como estado de equilibrio en la negociación estratégica dentro del juego político, la credibilidad dependerá de la estabilidad de las expectativas que abriguen los inversores sobre la acción del gobierno para redefinir o violar los DP en el futuro (Diermeier et al., 1997, p. 22). Aunque por su sencillez no es un modelo dinámico, sí es consistente con una visión dinámica: los choques exógenos producen reajustes en los parámetros que definen el juego político de forma que alteran los incentivos y sacan al sistema de su antiguo estado de equilibrio (p. 37) para llevarlo a un nuevo equilibrio Nash, auto-exigible y por ende creíble. Un modelo más complejo y ajustado a la realidad contemplaría, por ejemplo, la posibilidad de valorar el riesgo de tales *shocks* y sobre todo el grado de resiliencia del sistema político: intuitivamente mayor conforme más elevada sea la transmisibilidad (capacidad) y se opere más al interior de la zona de confort política (legitimidad).

Este modelo ofrece una última consideración relevante para esta investigación: el “problema sucesorio” al que se enfrenta la autocracia y que teóricamente reduce sus opciones para comprometerse de forma creíble frente a un régimen representativo¹⁷⁴ (Diermeier et al., 1997, p. 34). Esto, evidentemente, dentro de un juego político que los autores modelizan en base al

¹⁷¹ En este sentido Diermeier et al. asumen (como hacen Lupia y McCubbins y es habitual en la teoría de juegos) que la credibilidad está ligada a la percepción de la magnitud del coste (castigo) que deberá asumir quien incumple.

¹⁷² Quizás algunos guerreros sabían nadar mejor de lo que creía el general. Nótese que la idea de la imposibilidad de una exigibilidad absoluta se encuentra en los planteamientos de Shepsle (1999) basados en juegos no-cooperativos.

¹⁷³ Para estos autores la “credibilidad” es el grado de certeza que un agente atribuye a las expectativas sobre el comportamiento futuro de actores reflexivamente estratégicos, mientras que el “compromiso” debe entenderse como constricciones que buscan reforzar la percepción sobre la credibilidad: e.g., las bodas entre casas reales por motivos de Estado, o el intercambio en la Antigüedad de príncipes rehenes entre Estados como disuasión contra la guerra.

¹⁷⁴ Más allá de la incertidumbre sucesoria (sólo evitable si existe la certeza de que el sucesor no cambiará las reglas del juego), el autócrata del modelo optaría racionalmente por comportarse de forma oportunista al llegar al final de su mandato. Nótese que en ausencia de incentivos para prevenirlo, este efecto no es descabellado: e.g., los dictadores que dilapidan su “reputación” en sus últimos años de vida aferrándose al poder sin importarle las consecuencias futuras.

comportamiento racional y estratégico de unos agentes (políticos e inversores) con funciones de utilidad exclusivamente económicas, y que por tanto ignora las posibilidades que la realidad institucional ofrece para mitigar el problema sucesorio por otras vías: e.g., modelizando una autocracia como una organización capaz de asegurar la continuidad de una determinada ideología y línea política, y no como un régimen de actor único, entre otras opciones¹⁷⁵.

En definitiva, se puede afirmar que dada la enorme asimetría en la repartición del poder en una autocracia, la dificultad para articular mecanismos de alineación de incentivos políticos conduce a toda aproximación de corte racionalista al mismo dilema. Este es el caso del célebre modelo del *bandido estacionario* que utiliza Mancur Olson (1993) para explicar la génesis del Estado¹⁷⁶. A diferencia del *bandido nómada* o *errante*, un autócrata *racional* y egoísta con voluntad de permanencia a largo plazo (e.g., a través de una dinastía hereditaria) tiene intereses inclusivos que le inducen a proveer ciertos bienes públicos (entre ellos proteger la propiedad privada) para fomentar la productividad, y poder así extraer en beneficio propio (por la vía impositiva) aquella parte de la riqueza económica agregada que maximiza el valor presente de sus ingresos futuros.

Esta alineación de incentivos sin necesidad de un contrapoder fáctico externo amplía, al menos en teoría, las opciones del autócrata benévolo para generar un compromiso *creíble*. Sin embargo, el mismo Olson (1993) señala que la historia demuestra que “las promesas de un autócrata nunca son completamente creíbles” (p. 571). A diferencia de una democracia, la incertidumbre sucesoria y el riesgo de comportamiento confiscatorio a final del mandato hacen que las autocracias raramente generen condiciones favorables al crecimiento económico durante más de una generación (p. 567).

Aunque, según Olson (1993), el principal obstáculo para el progreso sostenido en un régimen autocrático es la imposibilidad de asegurar los DP a largo plazo, en un importante estudio sobre la relación entre democracia y crecimiento económico, Przeworski y Limongi (1993) repasan el estado de la cuestión y concluyen que en realidad es poco lo que se sabe al respecto¹⁷⁷. Lo más probable es que si bien las instituciones políticas sí importan, “pensar en términos de regímenes no parece

¹⁷⁵ E.g., que el autócrata se sienta éticamente vinculado a no actuar de forma oportunista para preservar un capital reputacional del que se beneficie su familia, o por el deseo genuino de obrar en el interés general.

¹⁷⁶ Véase el artículo “Dictatorship, Democracy, and Development” con más de 2500 citaciones (Olson, 1993).

¹⁷⁷ Véase el artículo “Political Regimes and Economic Growth”, citado en más de 1500 ocasiones, para un repaso de los diversos argumentos teóricos y evidencia empírica sobre la cuestión.

capturar las diferencias relevantes” (p. 51). Por tanto, cualquier afirmación sobre las ventajas comparativas de las democracias y las autocracias para asegurar los DP es controvertida¹⁷⁸.

El enfoque racionalista de esta primera línea de investigación tiene la virtud de evitar el *sesgo formalista*. Al modelizar la gobernanza política como un juego estratégico, no importan las reglas formales *per se*, sino su efecto sobre el estado de equilibrio. Al endogeneizar la *exigibilidad*, se desmitifica la componente formal de la democracia y relativiza la efectividad de sus contrapesos supuestamente imperativos. Como recuerda Przeworski (1991), una democracia debe ser justa y efectiva, es decir generar resultados *sustantivos*; algo que puede no ser viable de forma simultánea en períodos de rápida transformación económica y de gran impacto redistributivo (p. x).

Por otra parte, no sólo el influyente estudio de Przeworski y Limongi, sino también la evidencia de los NPI asiáticos, y más recientemente la experiencia China, ponen de manifiesto las carencias de este tipo de modelos: omiten aspectos relevantes del juego político que les impide capturar el modo en el que la credibilidad emerge como estado de equilibrio endógeno en ausencia de contrapesos imperativos. Es decir, están limitados a la hora de explorar los mecanismos de compromiso por la vía motivacional. Olson nos ofrece tácitamente el porqué de esta carencia cuando reconoce que su modelo no deja de ser una “caricatura”, puesto que la naturaleza humana es profundamente compleja y sus motivaciones no son fáciles de entender (Olson, 1993, p. 574). En conclusión, por mucho que reducir el juego político a una negociación estratégica *estilizada* entre actores impulsados sólo por el interés económico sea compatible con las exigencias de los modelos matemáticos, una teoría robusta necesita integrar motivaciones extra-económicas. De otro modo, el precio para superar el reduccionismo *formalista* es asumir un limitador reduccionismo *causal*.

Estos antecedentes nos conducen hacia una vía, quizás la única práctica y razonable, que nos lleva a inquirir, siguiendo la célebre expresión de Frank Knight, sobre el hombre *tal y como lo conocemos*. Para ello, más allá de las constricciones externas y/o formales (mudables en tiempos de transformación política y social) y de la incertidumbre inherente a toda empresa humana, debemos preguntarnos: ¿de qué forma actúan los individuos (u organizaciones) que asumen un compromiso político cuando tienen la motivación intrínseca para cumplirlo?

¹⁷⁸ La idea de que la democracia es *el* mecanismo natural para proteger los DP es una invención reciente e injustificada según Przeworski y Limongi (1993). Así, no es de extrañar que Douglass North establece sólo el vínculo entre DP y crecimiento, pero no demuestra el vínculo entre democracia y la protección efectiva de los DP (ibid, p. 52).

La respuesta a esta pregunta no puede darse sólo a través de los cuatro criterios que establecen Lupia y McCubbins (1998) en su análisis de la voluntad política, pues por útiles que sean, son parámetros centrados más en *constricciones* externas que en la motivación *per se*. Sin embargo, analizar la motivación es complejo. En primer lugar porque es inobservable; y en segundo lugar porque en su “construcción” —que a través del juego político alumbra la *intencionalidad* política— se superponen factores de diversa índole que son difíciles de separar en la práctica¹⁷⁹. Por ejemplo, en una sola decisión, como la que toma Deng Xiaoping de recuperar la centralidad del Estado en la acción política, renunciando definitivamente a la movilización de masas —práctica tan habitual como desestabilizadora durante el maoísmo—, observamos que intervienen: (i) las preferencias personales de Deng, quien aborrece el estilo de liderazgo de Mao tras sufrirlo en primera persona; (ii) consideraciones tácticas relativas al juego político (que le llevan a defender un enfoque reformista gradual y sin sobresaltos para preservar el delicado equilibrio entre facciones del PCCh); (iii) ideologías y mapas mentales que orientan la acción estratégica dentro de un proyecto político a medio-largo plazo (e.g., la modernización debe preservar la cosmovisión china, pero aplicando el conocimiento “técnico” occidental *sin* interferencias ideológicas); y (iv) una cultura política (que concede de forma natural el papel rector y dominante al Estado *paternalista* chino), etc.

En los Caps. 7 y 8, el Análisis del Sustrato Cultural y el Análisis Contingente del período de reformas proveen una aproximación a las diferentes capas que conforman la motivación de los actores claves: la más tenaz, compartida y abstracta de naturaleza cultural (N1/N2), y la más contingente y concreta asociada al comportamiento deliberado y estratégico de la élite política (N3). Sin embargo, las dificultades mencionadas para abordar el análisis de la motivación (que es tanto como decir el análisis institucional) y el imperativo de reducir el riesgo funcionalista, aconsejan establecer, aun sin grandes pretensiones, unas reglas heurísticas *a priori* que basadas en lo que son hechos políticos observables para un inversor potencial (o agente económico) sirvan como una especie de *pragmática* del compromiso creíble.

¹⁷⁹ El enfocarse en la motivación, como afirman Greif y Kingston (2011, p. 26) complica el análisis porque las regularidades de comportamiento (es decir, la expresión externa de las instituciones) suelen estar motivadas por múltiples factores, incluso posiblemente en conflicto.

Para ello nos apoyamos en una segunda línea de investigación inspirada en la teoría conductual del compromiso¹⁸⁰ (*behavioral theory of commitment*) que Stevens y Cooper (2010) adaptan y aplican al estudio de la capacidad de los gobiernos para comprometerse de forma creíble por la vía motivacional. Frente al énfasis de la teoría *estructural* del compromiso (Henisz, 2000) en constricciones “imperativas” que hacen creíble a un actor al margen de sus intenciones y que asumen un mundo irreal de exigibilidad perfecta, estos autores se centran en determinar cómo alguien que genuinamente “quiere o elige hacer algo” puede señalar su compromiso para ser percibido como creíble (Stevens y Coopers, 2010, p. 590). Su foco, por tanto, recae en el análisis del comportamiento del gobierno (sus acciones y políticas). Un comportamiento que no sólo está moldeado por constricciones estructurales asociadas a los aspectos formales del marco institucional, sino en el que también importan las instituciones informales de naturaleza cultural¹⁸¹.

Este enfoque, eminentemente dinámico, acepta el problema de la caducidad del compromiso de tipo motivacional: sólo es creíble mientras no cambie la motivación del gobierno, y el beneficio para el autócrata de mantener su capital reputacional siga siendo superior a la ventaja de actuar de modo oportunista. Esta teórica imposibilidad de un mecanismo motivacional para asegurar *ex ante* el cumplimiento *ex post* de un compromiso explica por qué al final de su mandato la reputación del autócrata por sí sola se considera insuficiente garantía de cumplimiento. Según Stevens y Coopers (2010), esta debilidad —causa principal de la escasa consideración que en la literatura académica reciben los mecanismos de compromiso motivacional— puede superarse en la medida en que la acción del gobierno satisface (de forma aditiva) cuatro requisitos para que un compromiso se perciba como creíble, al margen de que existan o no constricciones externas:

- 1) Explícita: el grado en el que la acción del gobierno es observable y se presta a una interpretación inequívoca.
- 2) Pública: el grado en el que el compromiso que adquiere el gobierno se anuncia a todos los interesados (*stakeholders*) y la acción que genera es conocida por ellos.
- 3) Irrevocable: la dificultad para que un gobierno pueda retractarse de lo anunciado, y sobre todo para deshacer el curso de acción emprendido.

¹⁸⁰ Esta teoría ha sido ampliamente utilizada en estudios dentro del campo de la organización empresarial para determinar el compromiso creíble a nivel individual. Stevens y Cooper (2010) la adaptan para el análisis de cómo los gobiernos pueden señalar de forma creíble sus compromisos.

¹⁸¹ Por eso entienden Stevens y Coopers (2010) que los enfoques “estructural” y “conductual” son complementarios.

4) Libre: en la medida en la que la refleja una voluntad libre (*volition*) de condicionantes externos que reducen tanto el margen decisorio como el control sobre la acción resultante.

En resumen, Stevens y Coopers (2010) sostienen que el efecto acumulativo de una acción gubernamental consistentemente dirigida en una determinada dirección (e.g., protección de los DP) y que es percibida por los agentes institucionales relevantes (inversores) como explícita, pública, irrevocable y libre, puede ser generadora de un compromiso creíble motivacional¹⁸².

El tratamiento que recibe la irrevocabilidad pone de manifiesto las diferencias entre ambos enfoques. Mientras que la teoría estructural sólo considera irrevocable lo que se somete a contrapesos imperativos (e.g., el ejemplo de Ulises), la teoría conductual del compromiso asume que pocas acciones verdaderamente lo son¹⁸³. Así, frente al compromiso creíble en sentido estático, formalista y determinista que impera en los análisis institucionales desarraigados, y que se orienta según Shepsle (1991) a *encarecer* mediante barreras estructurales y/o procedimentales cualquier modificación de las reglas del juego (e.g., el cambio de leyes o su incumplimiento), el enfoque conductual adopta una visión abierta y dinámica mucho más ajustada a la realidad cambiante de los países en desarrollo que carecen de un andamiaje político-jurídico consolidado. En este caso, señalan Steven y Cooper (2010, p. 596), la *irreversibilidad* debe entenderse más como la metáfora de “pasar el punto de no retorno” (como Julio César al cruzar el Rubicón). Se trata por tanto, y en un sentido profundamente institucional, de la *apreciación* contextual y culturalmente condicionada de determinados hitos y tendencias en la acción política que no pueden analizarse de forma genérica y abstracta. Por ejemplo, el análisis de las reformas mostrará el especial significado político (y la relevancia a efectos de señalización) que tuvo la apertura de la primera Zona Económica Especial (ZEE) y hasta qué punto, al permitir de nuevo la presencia de intereses extranjeros en suelo chino,

¹⁸² Y, por lo tanto, poseer “efecto institucionalizador” en la medida en que sea considerada como legítima. Nótese además hasta qué punto esto es aplicable a cómo otorgamos credibilidad a los compromisos motivacionales en nuestra vida cotidiana. E.g., una relación duradera de amistad es creíble en base a las características de la conducta observada: (i) *explícita* (alto conocimiento contextual reduce ambigüedad), (ii) *pública* (ambos conocen las acciones del otro), (iii) *irrevocable* (inversión en experiencias compartidas) y (iv) *libre* (no surge de obligación ni de necesidad apremiante). Y, cuán real no será el compromiso percibido (y la fuerza del vínculo), que uno es capaz de hacer casi todo por un amigo.

¹⁸³ De nuevo en coyunturas complejas de gran cambio o crisis, la experiencia muestra que a pesar de las restricciones estructurales que teóricamente impone el ordenamiento jurídico sobre la acción del gobierno, no es infrecuente que éste altere las reglas de juego de forma arbitraria y alegando el interés general (ibid, p. 595): e.g., los duros recortes que el gobierno de España ha aplicado con retroactividad a las energías renovables, o la prohibición en 2012 del presidente estadounidense Obama a que una empresa china de aerogeneradores abra una fábrica en el estado de Oregón, esgrimiendo “razones” de seguridad nacional.

la élite del PCCh rompió un tabú y se “retrató” en su determinación reformista¹⁸⁴. En definitiva, y metafóricamente, no importa el esfuerzo material para cruzar el Rubicón —finalmente, sólo un río—, sino saber por qué al hacerlo, Julio César hizo mucho más que cruzarlo.

En este sentido y bajo una perspectiva dinámica, el grado de irrevocabilidad (o irreversibilidad) de un compromiso es proporcional al coste acumulativo (incurrido o de oportunidad) de todas las acciones que han servido para su señalización tal y como lo *perciben* sus beneficiarios¹⁸⁵. Por eso, en la teoría del compromiso conductual, la irreversibilidad debe juzgarse bajo un prisma sustantivo como el coste necesario para deshacer el impacto institucional provocado por una (nueva) orientación política. Así, a tenor de las instituciones y circunstancias chinas en 1979, es posible argumentar que la apertura de la primera ZEE supuso un hito, por su efecto de señalización ideológica a favor de la inversión extranjera (y en general pro-reformista) equivalente al que los economistas de la corriente principal atribuyen a la terapia de choque¹⁸⁶.

Por otra parte, frente a la simplificación del autócrata unipersonal, Stevens y Coopers (2010) analizan al gobierno como un actor colectivo capaz de dar continuidad en el tiempo a los compromisos adquiridos. Es decir, sin menoscabar la importancia de las diferencias de personalidad de los distintos líderes políticos, es posible analizar cómo las reglas internas y la ideología de un partido o élite política proveen dicha continuidad y así relativizar el riesgo sucesorio.

Otro aspecto central que reafirma el carácter dinámico del compromiso motivacional según la aproximación de Stevens y Coopers (2010), es que un actor (el gobierno) se presupone vinculado a su comportamiento pasado —lo único observable— incluso en condiciones de incertidumbre¹⁸⁷. Por eso, aunque las limitaciones de capacidad y los factores exógenos no permitan una predicción fina de los resultados, y menos aún garantizarlos, el gobierno puede seguir mereciendo credibilidad por su actuación, de modo que se espere una coherencia entre sus acciones venideras y pasadas (p. 594).

¹⁸⁴ Y no sólo al permitir la primera ZEE sino también (y en lógica de proceso) al abrir otras más y permitir su crecimiento incluso cuando se produjeron episodios en los que la facción conservadora pretendió su cierre.

¹⁸⁵ Frente al tratamiento del enfoque estructural, prevalece aquí una percepción “arraigada” de la irreversibilidad.

¹⁸⁶ Sin embargo, y poniendo de manifiesto el aspecto contingente y contextual (dinámico), el significado y la relevancia institucional de abrir hoy una ZEE en China serían radicalmente distintos (prácticamente despreciables).

¹⁸⁷ Esta es una característica general de los contratos tácitos sujetos a mecanismos de compromiso creíble motivacional: e.g., ningún hijo duda del compromiso paterno/materno con el sustento familiar incluso en época de “vacas flacas”.

Esto supone tácitamente que es posible “desenmascarar” una determinada *intencionalidad* que, más allá de los condicionantes de *transmisibilidad*, se vierte en la acción pública observable¹⁸⁸.

Este enfoque es coherente con la visión *northiana* sustantiva del cambio institucional ya que sitúa (aun tácitamente) a la *intencionalidad*, y no a las restricciones formales supuestamente imperativas, como el hilo conductor que confiere consistencia dinámica a la acción política. Así, enfrentados a la incertidumbre de todo proceso reformista, no son las restricciones exógenas, sino las motivaciones endógenas asentadas en creencias, actitudes y valores compartidos (instituciones informales de ámbito cultural) las que permiten al gobierno navegar a través del mar de restricciones y contingencias para generar el compromiso *creíble* con una determinada línea política dentro de un proceso dinámico con dependencia de trayectoria (p. 594).

Finalmente, cabe reseñar que el trabajo de Stevens y Cooper (2010) corrobora la relación que hemos establecido previamente entre transmisibilidad e intencionalidad. Aunque ningún gobierno tiene el lujo de actuar al margen de presiones externas, la naturaleza y el grado limitativo que éstas imponen pueden variar sustancialmente (p. 596). En consecuencia, mientras mejores sean las condiciones de transmisibilidad, y menor el “desvío táctico” impuesto sobre la volición, mayor será la nitidez con la que la intencionalidad se expresa en la acción política observable¹⁸⁹.

Esta segunda línea de investigación contribuye a orientar desde un punto de vista teórico aspectos importantes del Análisis Contingente del proceso reformista. El desarrollo económico de varios países del Este asiático en ausencia de los mecanismos formales del Estado de derecho, y por tanto con un régimen teóricamente inseguro de DP, crea una serie de *anomalías* que, como bien señalan Stevens y Cooper (2010), son demasiado numerosas y duraderas como para ser tratadas como tales. Lo que estos países tienen en común, sostienen estos autores, no es tanto la naturaleza de las políticas que persiguen, como la capacidad de lograr que los inversores extranjeros y nacionales perciban que los compromisos que asumen sus gobiernos son creíbles aun cuando no pueden sustentarse sobre los supuestos de la teoría estructural. En este sentido, llegan a la intuición

¹⁸⁸ Retomando el ejemplo del velero, el cambio de vientos puede obligarle a zigzaguear, y a tener que ajustar el rumbo. Así, la credibilidad del compromiso de llegar a un puerto no puede derivar de la pretensión irrealista de no desviarse jamás de la trayectoria ideal. En un sentido dinámico, lo que tiene relevancia es el comportamiento de la tripulación: corregir para avanzar en coherencia con una determinada intencionalidad y dada las constricciones de transmisibilidad.

¹⁸⁹ Según esta teoría, un gobierno que elige libremente (en sentido de libertad positiva, es decir, capacidad para “hacer”) sus objetivos y los medios para realizarlos, actúa con mayor grado de volición y compromiso que si se ve constreñido. Esto es especialmente evidente, como señalan Stevens y Cooper (2010), cuando los gobiernos actúan a la desesperada para sobrevivir ante amenazas externas o internas (i.e., operando cerca del límite de la legitimidad).

acertada: no existe paradoja asiática, ni china¹⁹⁰, sino tan sólo un modo alternativo al occidental para llegar a asegurar el compromiso creíble del gobierno (p. 597).

¹⁹⁰ Estos autores aplican la teoría conductual del compromiso al caso de China, llegando a una conclusión similar. Si algo —tanto por su régimen de partido único y la debilidad del sistema judicial, como por las décadas de inversión extranjera sin precedentes—, China sería el ejemplo más extremo de esta aparente contradicción. Este trabajo es el único, a conocimiento de quien escribe, en el que se presenta con tanta claridad la intuición que permite llegar al meollo de la PIC. Lamentablemente, el tratamiento superficial y poco riguroso de la realidad institucional china (tanto del SC como del propio proceso reformista) impregna al análisis de un sesgo funcionalista: i.e., se parte de una realidad conocida para inferir (cómodamente) *post hoc* que se dieron las condiciones para el compromiso creíble motivacional previstas en el modelo. No corresponde aquí realizar una crítica detallada de este trabajo, por otra parte interesante, pero baste señalar, por ejemplo, que a diferencia de lo que afirman estos autores, el compromiso de la élite del PCCh durante la etapa inicial y crucial de las reformas, como se verá en el Cap. 8, difícilmente podría ser calificado de explícito, público, irrevocable, y menos aún de libremente elegido: surge del esfuerzo de Deng por navegar entre severas constricciones que limitaban su capacidad para imponer un rumbo deseado.

SECCIÓN II

DESARROLLO TEÓRICO-METODOLÓGICO PARA LA OPERATIVIZACIÓN DEL ANÁLISIS DE ARRAIGAMIENTO Y FORMULACIÓN DE LAS HIPÓTESIS

CAPÍTULO 4

DESARROLLO CONCEPTUAL PARA OPERATIVIZAR EL *ARRAIGAMIENTO* EN LA NEI

La Sección II, la más voluminosa y compleja de este trabajo, está compuesta por los Caps. 4, 5 y 6. Su objetivo es introducir una serie de mejoras teórico-metodológicas sobre el corpus *northiano* que permitan avanzar en la operativización del análisis de arraigamiento profundo y su aplicación al problema central de la TED: la emergencia del compromiso reformista *creíble*. A la luz de los tres retos anidados expuestos en la Introducción (y resumidos en la Figura i.1), y como sintetiza la Figura i.2, una vez planteados en la Sección I los problemas de investigación teórico-metodológicos —que hemos denominado de modo genérico como la *problemática de la NEI* y *problemática de la TED*—, se pretende ofrecer un entendimiento más completo y depurado de ambos como condición previa para el abordaje fructífero del problema de investigación aplicada. Sobre esta base *afinada*, en el Cap. 6 se formulan las hipótesis relativas a la PIC que, tras la propuesta de una aproximación empírica realista, se validarán posteriormente en la Sección III.

Para embarcarnos en este singular ejercicio seguimos la ingeniosa y práctica recomendación que ofrece Umberto Eco (1977/2001) a los doctorandos, y cual “enano subido a hombros de gigantes” como Masahiko Aoki, Arthur Köstler, Friedrich Hayek, Marvin Harris o John Searle, vamos a esforzarnos en integrar el aporte de distintas áreas de conocimiento al objeto de dotar al marco teórico *northiano* de mayor claridad y precisión sin las que, como veremos, la operativización efectiva del análisis de arraigamiento en tres fases (AATF) presentado en el Cap. 3 sería tarea imposible. Las varias mejoras y extensiones teóricas que se presentan, y que quizás representan la contribución más innovadora de la tesis, se estructuran en torno a cinco Subobjetivos de Desarrollo Teórico-Metodológicos (SDTM).

Este capítulo se centra específicamente en la *problemática de la NEI* y plantea los dos primeros SDTMs. Dividido en tres apartados, el primero se hace cargo de la confusión conceptual y terminológica que aqueja a los múltiples enfoques institucionalistas así como de la inherente complejidad de tratar con *constructos mentales* que vertebran la interacción humana dentro de un universo inabarcable de ámbitos y situaciones diversas. A partir de ahí, en el segundo apartado, se

reinterpreta el corpus meta-teórico *northiano* en base a la visión de instituciones como “estados de equilibrio de un juego” de Masahiko Aoki. Esto nos brinda el beneficio de la claridad propia de la teoría de juegos y del uso de su lenguaje para fijar y relacionar conceptos claves: para, entre otros, acotar con mayor precisión la noción de “arraigamiento” que interesa a esta investigación y avanzar en su análisis. Finalmente, en el tercer apartado, el más innovador, se propone una topología que concibe el EI como un sistema jerárquico anidado u *holarquía* de tipo adaptativo compuesto por distintas capas de arraigamiento que permite ordenar los distintos elementos institucionales. Esta topología se emplea a continuación para, nutriéndose de múltiples aportes interdisciplinarios, modelizar en términos comparativos el EI de China y del RIIO, centrándose en las instituciones de interés para este trabajo: principalmente, las que atañen a la gobernanza política.

1. Introducción: el reto de la adecuada definición conceptual y operativización

1.1 La necesidad de poner orden terminológico y conceptual en la NEI

El estudio de las instituciones, nos recuerda Elinor Ostrom (2010), es un tema inherentemente complejo, al menos por seis motivos: (i) el término institución se ha utilizado de forma muy diversa para significar “casi cualquier cosa”; (ii) las instituciones residen en la mente de los actores por lo que son “invisibles”, lo que dificulta su identificación y medición; (iii) la interacción estructurada de los humanos se produce en ámbitos y situaciones tan diversas que su análisis debe nutrirse de un aporte interdisciplinar; (iv) este aporte, expresado en lenguajes “técnicos” no siempre compatibles, debe integrarse en un marco teórico unificado que (v) implica el uso de diferentes escalas y niveles de análisis, y sobre todo de una adecuada conexión entre ellos; (vi) la estructura relacional anidada de incentivos es de tal complejidad que la combinación de sus componentes más básicos no puede tratarse en una lógica “aditiva” sino “configurativa” (*configural*).

A estos desafíos, se añade el que la explosión en la literatura sobre el cambio institucional se ha visto acompañada, como señalan Kingston y Caballero (2008, p. 151), de una proliferación de términos que distintos autores emplean de forma diferente. Esta confusión se ve agravada por la falta de consenso a la hora de definir qué son las instituciones y cómo cambian. El resultado es una

dispersión semántica y conceptual que entremezclada con las divergencias en la aproximación teórica lastran el avance de la investigación en un tema ya de por sí complejo¹.

Varias son las cuestiones recurrentes que ejemplifican este relativo estado de desorden e indefinición y que justifican un esfuerzo de clarificación y armonización tanto conceptual como terminológico: e.g., ¿qué son las normas informales y cómo cambian? ¿Cuál es la naturaleza principal del cambio institucional? ¿Es ésta el resultado del diseño deliberado de arriba abajo o de un proceso espontáneo y evolutivo de abajo arriba? ¿Cuál es la función primordial de las instituciones, constreñir o habilitar el comportamiento humano? ¿Qué diferencia hay entre una política pública y una institución? y, ¿entre las instituciones y la gobernanza, o entre una institución y una organización? ¿Qué diferentes significados se esconden detrás de la palabra “*embeddedness*” ahora tan en boga en el institucionalismo sociológico? ¿Cómo se conjugan las instituciones evolutivas tenaces con aquellas mudables de un día a otro? ¿Qué es la cultura y cómo se integra en el análisis institucional? ¿Qué son los modelos mentales y cómo se relacionan sus diferentes dimensiones, desde lo más profundo e incuestionable (inconsciente), pasando por los marcos positivos y normativos disponibles (ideologías) y llegando hasta las preferencias individuales?

Aunque parte de la ambigüedad es consustancial con la variedad de enfoques teóricos existentes, y por tanto una cuestión de perspectiva², dos son los problemas objetivos que a juicio de quien escribe están al origen de la ambigüedad e inconsistencia que denuncian Kingston y Caballero (2008, p. 152). En primer lugar, la dificultad de la Ciencia Económica (que aspira al rigor y formalismo de las ciencias naturales) para integrar los aspectos intangibles e incodificables que confieren al universo institucional su alta componente tácita, e incluso etérea, y que hacen tan difícil su emulación y transplante. La relevancia de estos aspectos “informales” genera un problema epistemológico puesto que todo comportamiento que no se ajusta a lo especificado por las reglas formales podría imputarse por defecto a “normas informales” implícitas y difícil de observar. Así, teorizar sobre la existencia de tales normas, su posible cumplimiento y, en definitiva, validarlas

¹ Se genera, según estos autores, un dilema para los investigadores que deben optar entre apoyarse en sólo uno de los múltiples enfoques teóricos existentes, preservando la consistencia conceptual pero fomentando la “balcanización” de la literatura; o adoptar un enfoque más transversal que, evitando lo segundo, inevitablemente renuncia a lo primero (ibid).

² Pelikan (2003) ilustra este fenómeno con una metáfora de Nelson: una institución es como una carretera asfaltada que cruza un manglar. Este ejemplo evidencia las dos caras de una institución: el lado “habilitador” que subraya Nelson (en línea con la visión evolucionista) y el “restrictivo”. Pelikan, por su parte, aclara que ambas dimensiones conviven y que lo importante es habilitar un camino pero no por cualquier sitio (sólo en la zona de aguas poco profundas).

empíricamente para atribuirles capacidad explicativa, se convierte en un ejercicio complejo que, en ausencia del rigor científico exigible, se asemeja más a un acto de fe (Greif y Kingston, 2011).

Además, como señalan estos autores, el propio concepto de “normas informales” (*informal rules*) se utiliza para describir fenómenos distintos: e.g., códigos éticos de conducta internalizados; reglas tácitas sin codificar, o que no son exigibles a través de la coerción del Estado; códigos de conducta auto-ejecutables; “puntos focales” de un sustrato cultural (SC) compartido; normas sociales exigibles dentro de una comunidad vía mecanismos multilaterales de tipo reputacional; o, como una combinación de estos factores (p. 24). Tampoco hay consenso sobre si las instituciones informales sólo cambian a muy largo plazo y en lógica evolutiva —pudiendo considerarse como exógenas y fijas en la mayoría de los análisis—, o si deben considerarse en su cambio gradual, o en una lógica reactiva y a corto plazo, como sugiere el ya mencionado artículo de Helmke y Levitsky (2004), como respuestas endógenas ante el cambio de reglas impuesto por la acción política.

En segundo lugar, la compleja convivencia dentro de un marco analítico unificado de elementos institucionales disímiles tanto en naturaleza (i.e., qué son y desde qué planos de abstracción o concreción operan) como en tenacidad temporal: e.g., reglas formales (constitución, leyes, contratos, etc.), normas informales, modelos mentales, creencias, valores, mecanismos de cumplimiento, cultura, etc. Quizás el ejemplo paradigmático de esta “tensión”, que llamará Aoki (2001, pp. 1-2), es el difícil acomodo y relación entre la reglas formales y explícitas que emanan de la acción deliberada de los poderes públicos, y las tenaces normas informales, evolucionadas de forma espontánea y descentralizada, que se asocian en un sentido *hayekiano* al concepto de cultura³.

Sin embargo, como defiende Aoki (2001), más que la semántica en sí, importa alcanzar la suficiente claridad conceptual para un mejor análisis del problema de estudio. Por eso, un primer objetivo general de este capítulo es reducir la ambigüedad conceptual y semántica, para lo que se ha de partir de una definición precisa de qué es una institución. Para ello, en el segundo apartado, se replantea el corpus teórico *northiano* sobre una concepción de las instituciones basada en “estados de equilibrio de un juego”. Frente al *formalismo* de la especificación canónica de North de “instituciones como reglas del juego”, este replanteamiento permite desplegar al máximo el potencial analítico de su contribución a la NEI.

³ En esta línea Roland (2004) distingue entre instituciones de *movimiento lento* (*slow-moving*) de naturaleza cultural (valores, creencias, normas sociales) y *rápido* (*fast-moving*) que emanan del juego político. El autor reconoce que esclarecer la relación entre ellas arroja luz para entender el cambio institucional: por qué ocurre, cómo y cuándo.

Por otra parte, aunque el “giro culturalista” que emprende parte del institucionalismo implica ir más allá del interés egoísta como motor del comportamiento para centrarse en el mundo de las *ideas* en su concepción más amplia, su estudio se ha visto dificultado por “problemas conceptuales y metodológicos” (Campbell, 2004); en particular, por la confusión sobre *qué* son las ideas y *cuáles* los mecanismos que las conectan con el comportamiento (p. vi). En última instancia, sin embargo, como señalan Lakoff y Johnson (1980; 1999), el pensamiento abstracto y el mundo simbólico sólo pueden comprenderse (*digerirse*) y expresarse a través de metáforas primarias. Esta aproximación, en su mayor parte inconsciente, es menos fina (y más dispersa) conforme mayor es el grado de abstracción del concepto tratado⁴. Esto hace aconsejable no ser maximalistas. Así, aceptando el desafío con humildad, y consciente de que parte de la ambigüedad discursiva es sencillamente inerradicable, en el tercer apartado se propone una topología del Espacio Institucional que contribuye a clarificar y estructurar el mundo de las ideas según su relevancia institucional. Estos dos prolijos ejercicios son necesarios para preparar el terreno de cara al objetivo principal del Cap. 5: *relacionar* los múltiples elementos institucionales y así avanzar en la operativización del análisis de las instituciones y sobre todo del cambio institucional, sobre la base de presupuestos lo más precisos posibles. Esto es necesario porque como bien afirma Campbell, “los institucionalistas se apoyan en conceptos causales pero frecuentemente sin especificar con claridad los mecanismos o procesos subyacentes a través de los que el cambio se produce” (p. v).

1.2 El reto de la operativización de un enfoque institucional de vía media

En un interesante artículo que invita a la reflexión, Chang y Evans (2005) señalan que si bien tras el resurgimiento del institucionalismo desde los años ochenta del siglo pasado, ya nadie duda del papel de las instituciones en el cambio económico, todavía estamos lejos de poseer una teoría satisfactoria. Cualquier alternativa que se gane el derecho a remplazar el “canon dominante” — limitado por una concepción de las instituciones como “restricciones” y una perspectiva estática⁵— debe cumplir dos requisitos: (i) conferir una capacidad explicativa y predictiva superior, en particular explicando los casos *anómalos*; y, (ii) hacerlo apoyándose en proposiciones generales de un corpus teórico coherente que evite la dependencia de explicaciones retrospectivas *ad hoc*.

⁴ Según estos autores, la cognición se construye en base a representaciones producto de proyecciones metafóricas creadas a partir de nuestro conocimiento práctico del mundo. Sólo la percepción directa del mundo físico es no metafórica. Así, mientras más abstracto es un concepto, más capas “metafóricas” serán necesarias para expresarlo.

⁵ Ya que las “preferencias” tanto en el sentido de intereses (más superficiales) como de modelos mentales culturalmente condicionados (más arraigados) se toman como parámetros fijos y exógenos al problema de investigación.

Y si bien, siguiendo con estos autores, la elegancia formal y la *parsimonia* para explicar cuantitativamente el máximo rango de fenómenos observables en base al mínimo número de principios generales (como en la Física) son cualidades deseables para una teoría sobre el mundo social⁶, forzar una simplificación excesiva de la realidad con el único fin de lograrlo lleva a sacrificar la capacidad explicativa de realidades complejas y de casos de excepcional relevancia (por la intensidad y magnitud de la transformación) como el de la China reformista.

Esta “falsa parsimonia” que llaman Chang y Evans (2005), aqueja tanto a los enfoques simplistas que estudian el cambio institucional centrándose en el *interés* de los agentes (*interest-based view*) —y que conciben las instituciones como instrumentos para impulsar los intereses (especificados de forma exógena) de agentes y grupos sociales o políticos—, como a los enfoques *eficientistas* (*efficiency-driven*) que suponen que el comportamiento racional de los agentes conduce naturalmente al diseño/emergencia de instituciones funcionales y eficientes. Sin embargo, y puesto que el reduccionismo que lleva a adoptar supuestos conductuales *extremos* es más útil para simplificar los modelos que utilizan los investigadores que a efectos de explicar la realidad social, en los últimos años los enfoques institucionalistas se han ido sofisticando progresivamente. Han ido incorporando supuestos conductuales más realistas, y por tanto complejos, que suponen tácitamente el arraigamiento de la acción económica en un todo social y cultural⁷. Así, existen desarrollos que si bien sostienen la preeminencia de los intereses como motor del cambio institucional, logran superar la visión *instrumentalista* reconociendo que los intereses no son ni objetivos ni universales, sino que arraigados en el universo simbólico de los individuos, están culturalmente constituidos. En este sentido, lo que Chang y Evans (2005, p. 107) llaman la perspectiva “estructurada de los intereses basada en la cultura” (*culture-based structured-interest*), defiende que el cambio institucional implica una doble transformación —material y simbólica— del universo institucional. De forma análoga, la versión *funcionalista* más sofisticada acepta la racionalidad limitada de los agentes y reivindica el condicionamiento cultural de los modelos mentales —“sistema de valores, ideología, visión del mundo o de cualquier forma queelijamos llamarlo” (p. 106)— que utilizan para tomar decisiones y que pueden llevar a sesgos no necesariamente eficientes en sentido adaptativo.

⁶ Recordamos así el principio filosófico de la *lex parsimoniae* subyacente a la “navaja de Ockham”: *ceteris paribus*, cuando dos teorías poseen la misma capacidad explicativa es la más sencilla la que ha de prevalecer.

⁷ La noción de arraigamiento en Chang y North (2005) aunque no es explícita es manifiesta en el reconocimiento del efecto robusto que la capa institucional profundamente arraigada (“supuestos que se aceptan como incuestionables” y las “normas y rutinas de interacción”) tiene sobre las motivaciones (más superficiales) que impulsan el comportamiento de los agentes en base a “patrones sistemáticos de expectativas compartidas”.

Esto implica, como propugnan Chang y Evans (2005, p. 100), que un enfoque institucionalista fecundo debe ir más allá de la concepción de instituciones como restricciones y asumir la naturaleza *constitutiva* de las mismas. Sólo así es posible explorar de qué forma las instituciones son “constitutivas de los intereses y visiones del mundo de los actores económicos”. En segundo lugar, es necesario según estos autores, explorar de “forma más sistemática y general cómo las instituciones en sí mismas se forman y cambian a lo largo del tiempo”. En definitiva, concluyen, se trata de superar el sesgo *economicista* del canon institucional dominante mediante una perspectiva más culturalista, “quizás gramsciana”, que debe contemplar el cambio institucional como un proceso en el que los intereses y la cultura (e ideología) son interdependientes y no mutuamente excluyentes⁸. El reto principal al que se enfrenta esta perspectiva culturalista, como señalan Chang y Evans, es evitar la trampa de una visión *homeostática* del sistema institucional en la que el refuerzo mutuo entre intereses y cultura diluye las “tensiones y contradicciones” que impulsan el cambio institucional, y que condicionan su respuesta ante choques externos. En definitiva, es el reto todavía mal resuelto de operativizar una teoría que, alejada de los excesos simplificadores, explique adecuadamente el cambio institucional.

El marco teórico propuesto en esta investigación pretende ir precisamente en la dirección señalada por Chang y Evans (2005), para lo que desarrolla un enfoque de vía media operativizable (que estos autores sugieren pero no ofrecen) sobre la visión “constitutiva” de las instituciones implícita en el aporte más reciente de Douglass North (el que hemos llamado *North IV*).

Recapitulando lo expuesto hasta ahora en relación al marco teórico, y como muestra la Figura i. 2, en el Cap. 2 se presenta el marco analítico *northiano* y se establece que la *función* institucional clave para el desarrollo económico según la NEI es la protección efectiva contra la expropiación arbitraria de la propiedad privada y los derechos económicos que genera. En el Cap. 3, una vez aclarado que la relación entre *forma* y *función* institucional no es unívoca, se llega al meollo del reto institucional en la TED y se plantea el “problema del arraigamiento”, o de cómo desentrañar la relación institucionalmente condicionada entre los determinantes profundos y próximos del crecimiento, es decir, entre *forma* y *función* institucional. Inspirado parcialmente en Avner Greif, se propone un enfoque metodológico en tres fases para el análisis de arraigamiento:

⁸ Una visión *gramsciana* pues sin negar la importancia de la estructura económica, el foco explicativo del cambio social recae en la cultura, o más precisamente en las “visiones de mundo” que limitan lo que es concebible institucionalmente. Para Gramsci, revirtiendo el flujo causal marxiano, la “revolución” supone cambiar la *hegemonía cultural* que sustenta al poder dominante, “conquistando el mundo de las ideas” para convertir a éstas en las nuevas “ideas del mundo”.

1) El Análisis Económico de una *función* institucional establece qué *objetivos* institucionales deben satisfacerse (al margen de la *forma* o configuración que adopte) bajo el supuesto de que los agentes actúan de modo intencionadamente racional. En el caso de la protección de la propiedad privada (*la función*), el compromiso de que el gobierno respetará la propiedad privada (*el objetivo*) ha de ser *creíble*, es decir auto-exigible.

2) El Análisis del Sustrato Cultural permite identificar las instituciones evolutivas más relevantes al objeto del análisis y que por su esencia “constitutiva” no pueden modificarse a corto-medio plazo. En el caso relativo a la *función* mencionada importa en especial la cultura política: las “orientaciones” normativas profundamente arraigadas sobre cómo jugar el juego político. Se afirma tentativamente que la cultura política china es compatible con un compromiso creíble del gobierno en sentido *motivacional* pero no *imperativo*.

3) El Análisis Contingente se centra en el período de estudio para esclarecer bajo una perspectiva dinámica el cambio institucional que —necesariamente arraigado sobre el SC— efectivamente se produce, dado un contexto histórico, a través de la iteración entre el cambio jerárquico impulsado por el gobierno y la respuesta inducida de abajo arriba.

El sustrato cultural (SC) —que en nuestro modelo puede darse como fijo a efectos del análisis contingente— constriñe (o habilita, según se mire) el cambio institucional pero no lo determina. Es decir, en línea con las directrices de Chang y Evans (2005) se trata de un enfoque *culturalista* que reconoce la naturaleza constitutiva de las instituciones como fuente básica de continuidad (y dependencia de trayectoria), pero que está abierto al cambio institucional tanto evolutivo como deliberado (por la acción intencionada del gobierno) a través del concepto de arraigamiento⁹.

El problema del cambio institucional puede plantearse bajo dos prismas que representan dos caras de la misma moneda: explicar (en sentido *positivo*) el cambio que realmente se produce en un período determinado; o, alternatively, determinar (en sentido *normativo*) qué políticas públicas debe poner en marcha el “reformador” bienintencionado para, dados un marco institucional y unos condicionantes históricos específicos, inducir un cambio institucional en una dirección deseada.

En ambos casos el cambio institucional requiere un análisis contingente multifactorial de cierta complejidad. Un análisis que como muestra el MGPCI propuesto (Figura 3.3), debe centrarse en la

⁹ Recordamos la noción de “continuidad dinámica” presentada en el Cap. 2.

“gobernanza política” e integrar los principales factores que inciden en la capacidad de un gobierno para pilotar el cambio institucional: *intencionalidad*, *transmisibilidad* y *legitimidad*. Sin embargo, la capacidad de institucionalización que genera un modo de gobernanza política no surge automáticamente como respuesta ante la especificación formal del sistema político (sus reglas), ni tan siquiera ante la repartición de poder, sino que está “constituida” por (arraigada en) una cultura política determinada, además de limitada por factores extra-institucionales varios: tecnología, conocimiento, recursos materiales, financieros, etc.

En particular, el análisis de cómo se forma la *intencionalidad* política (que como concluimos en el subapartado 3.3 del capítulo anterior es el factor *tractor* de la institucionalización) es clave para contestar algunas de las grandes preguntas en el estudio del desarrollo: ¿por qué unos países (como China) desarrollan un modo de gobernanza política que impulsa el desarrollo económico y otros no? ¿por qué la gobernanza que fomenta el crecimiento económico sólo “aflora” en determinadas circunstancias históricas? ¿por qué la misma estructura formal del juego político genera modelos de gobernanza divergentes cuando se aplica en distintos países? Contestar a estas preguntas exige un enfoque de vía media que distinga entre la dimensión más superficial de la motivación de los agentes (asociada al comportamiento reflexivo y estratégico, y por tanto cambiabile a corto plazo) y otra más profunda en la que se arraiga y que es de naturaleza evolutiva (cultural, tenaz y que está internalizada inconscientemente como parte de nuestros modelos mentales). Pero sobre todo exige una forma de integrar y relacionarlas ambas dentro de un marco analítico fecundo, o análogamente, un modo de articular la compleja dialéctica entre *cambio* y *continuidad* institucional.

En este punto, y una vez aceptado que el marco teórico propuesto incorpora explícitamente la dimensión *constitutiva* (cultural) de las instituciones a través de la noción de arraigamiento, podemos interrogarnos sobre qué falta para poder recoger el guante que lanzan Chang y Evans (2005). Es decir, ¿qué más es necesario para desarrollar una capacidad explicativa y predictiva sobre cómo se forman y cómo cambian las instituciones superior al canon dominante —aplicándola además al caso anómalo por antonomasia que es China— y hacerlo con arreglo a un corpus teórico coherente y sistemático que minimice el recurso a explicaciones *ad hoc*?

La respuesta es doble. En primer lugar, y como hemos visto en el Cap. 3, el universo institucional es inabarcable, y ninguna teoría general nace *adaptada* a todos los fenómenos susceptibles de ser estudiados. Esto exige contemplar el corpus *northiano* más como un marco

meta-teórico para el análisis de las instituciones que debe complementarse para ir desde lo general a lo concreto, e integrar los niveles de análisis (macro, meso y micro) y marcos temporales (largo, medio y corto plazo) que sean precisos. Así pues, un primer paso para evitar la falacia funcionalista y las explicaciones *ad hoc*, es especificar *ex ante* las teorías, modelos y herramientas conceptuales que van a utilizarse bajo el paraguas *northiano* para ajustarnos (aún de modo idealizado) al problema de investigación *en la medida de lo posible*. Sin embargo, como veremos en el Cap. 5, los elementos contingentes e imprevisibles son inherentes a toda realidad social contextualmente situada (e.g., la China reformista), por lo que lo máximo que razonablemente puede hacerse en el relación al problema de investigación aplicada que nos ocupa es desarrollar herramientas que fijen las condiciones generales que *positivamente y en todo contexto* deben darse para *pilotar* un proceso de cambio institucional orientado a metas adaptativas. Esto sitúa el foco en el problema meta-institucional de la generación de un compromiso reformista *creíble* que en el caso de China ha de sustentarse necesariamente por una vía motivacional¹⁰. Es en el sentido de satisfacer este primer imperativo que deben entenderse el Modelo Genérico de Pilotaje del Cambio Institucional (MGPCI) y la TCC que se presentan en el tercer apartado del Cap. 3.

En segundo lugar, para la operativización del corpus teórico *northiano* y el despliegue efectivo del AATF es necesario establecer relaciones causales útiles entre el *dominio positivo* y el *normativo*. Para ello es imprescindible caracterizar y conectar los distintos niveles de arraigamiento del EI, como se muestra gráficamente en la primera columna de la Figura 2.1. Estas mejoras teórico-metodológicas nos conducen a terrenos poco transitados que se sitúan en la frontera del conocimiento del nuevo institucionalismo. Aunque para ello nos inspiraremos en varios autores, quien más contribuye a sustentar este esfuerzo es el profesor japonés Masahiko Aoki con su trabajo puntero sobre análisis institucional comparado basado en la teoría de juegos.

Estas mejoras se agrupan en torno a cinco SDTM que, como muestra la Figura i.2, se abordan en la Sección II y que se resumen a continuación:

1) Clarificación previa de los conceptos claves para el análisis institucional (Apdo. 2)

- **SDTM1:** Basándose en la visión de instituciones como “estados de equilibrio de un juego”, nos apoyamos en la contribución de Aoki para desarrollar una conceptualización

¹⁰ Véase la casilla “Transformación institucional pilotada y orientada a metas” en la Figura i.1.

clara de qué es una institución y en qué consiste su naturaleza dual (interna-externa); para ello se introducen, entre otros, los siguientes conceptos:

- Interdependencias diacrónicas (que especifican la noción de “arraigamiento” relevante a esta investigación) y sincrónicas (o complementariedades institucionales);
- Proto-institución como forma sinóptica de una institución primaria de carácter evolutivo que es portadora de elementos tenaces del SC;
- Naturaleza dual de las instituciones como estados de equilibrio en los patrones de comportamiento colectivos (visión externa que configura una realidad observable) y como creencias compartidas (visión interna relativa a los modelos mentales).

2) Topología del Espacio Institucional (Apdo. 3)

- **SDTM2:** Se propone una *topología del Espacio Institucional (EI)* que estructura los distintos elementos del universo institucional en tres niveles según su profundidad de arraigamiento. Esta herramienta será clave para relacionar los distintos niveles entre sí (el *gradiente institucional*) y con respecto al entorno extra-institucional. Esta topología se emplea para modelizar en modo comparado las instituciones más relevantes para la tesis de China y del RIIO (paradigma de cultura individualista).

3) La relación constitutiva entre los distintos niveles del EI (Apdo. 1 del Cap. 5)

- **SDTM3:** Sobre la topología presentada, se desarrolla las implicaciones que tiene la relación constitutiva entre los distintos niveles del EI y se aplica a la mejora de la operativización del AATF, y para avanzar en el esclarecimiento de la dialéctica entre cambio y continuidad institucional. Se introducen una serie de conceptos y relaciones centrales:
 - Relaciones vertebradoras del EI: consistencia adaptativa y consistencia simbólica;
 - La plasticidad institucional y los límites *plásticos* del cambio institucional.

4) La problemática de la TED: el compromiso reformista creíble (Apdo. 2 del Cap. 5)

- **SDTM4:** el desarrollo económico se concibe como un proceso de cambio institucional pilotado, arraigado y adaptativo, situando la principal problemática de la TED en la habilidad

de un gobierno para señalar y sostener de modo creíble una intencionalidad reformista orientada al bienestar general. Se introducen las nociones de *distribución sustantiva del poder* y de *intervenciones profundas*. Se demuestra que el desarrollo económico es un largo e incierto proceso *cuasi-evolutivo* que supone la transformación completa de N3, y se acotan las que en ese contexto pueden ser aspiraciones razonables de la TED.

5) Aproximación empírica para investigar el EI (Capítulo 6)

- **SDTM5:** Tras formular las hipótesis, y constatando la inadecuación de los principales índices de calidad institucional, se propone una metodología para su contrastación empírica que se sustenta en dos principios rectores:

- La adopción del enfoque *emic* de la antropología cultural que estudia los modelos mentales bajo el prisma de los propios agentes institucionales y no del observador (*etic*);
- Un enfoque de *triangulación arraigada* que renuncia a la precisión y sólo aspira a la bondad de una aproximación interdisciplinar, iterativa y convergente hacia la compleja realidad (modelos mentales) que se pretende *mapear*.

Por otra parte, en el último apartado del Cap. 5, se verá cómo del esfuerzo teórico-metodológico realizado en los cinco SDTM, emerge una perspectiva institucionalista más amplia y fecunda. Esta perspectiva, apta para los fenómenos complejos, *arraiga* el hecho económico y sitúa a la TED dentro del marco del Nuevo Paradigma Científico, contribuyendo de forma decisiva a la superación del mito cientifista que tanto ha lastrado su utilidad práctica.

El imperativo de claridad que se aborda en los siguientes apartados es condición previa para todo lo demás, puesto que un análisis operativamente claro es imposible cuando se sustenta sobre bases que no lo son (Pelikan, 2003). Además, señalan Chang y Evans (2005), el canon institucional dominante no va a cambiarse por algo complejo y enrevesado, máxime cuando bajo su “falsa parsimonia” se esconde un poderoso trasfondo ideológico¹¹. Esto, si acaso, nos anima a no añadir más ambigüedad a lo que sin duda es la inherente complejidad del cambio institucional.

¹¹ Al margen de que sean incompletas o erróneas, las teorías parsimoniosas y elegantes (formalizadas) se utilizan como soporte ideológico de unas élites económicas más interesadas en respuestas claras y definitivas (envueltas en el ropaje de la objetividad “científica”), que en el tipo de complejidad que exigiría una explicación adecuada (ibid, p. 132).

Tampoco conviene sin embargo rasgarse las vestiduras. La parsimonia teórica tiene límites tan estrechos y evidentes que han sumido al canon dominante de la TED al borde de la irrelevancia: ¿qué sentido tiene *por sencillez* penalizar en los índices de calidad institucional a un país como China que en treinta años ha materializado el mayor proyecto de transformación económico y social de la historia? ¿Qué sentido tiene concluir que para salir del subdesarrollo hay que respetar los DP, y que ello sólo es posible mediante un modelo de gobernanza que ha tardado siglos en madurar en Occidente y que puede (como en el caso de China) no estar arraigado en la cultura política local?

Este tipo de sinsentido, parece claro, no se sostiene por meras razones de incapacidad intelectual o limitaciones científicas. Como señalan Chang y Evans (2005) con resignación, aunque “una alternativa institucional pudiera inequívocamente demostrar su superioridad científica, los costes prácticos e ideológicos de cambiar las reglas de decisión militarían contra la eyección del canon establecido” (p. 132). Ante una acusación de tal gravedad sólo cabe preguntarse: ¿por qué?

Al hilo de estas consideraciones, es posible afirmar, no sin ironía, que el verdadero problema de la NEI a día de hoy —la *esterilidad* del canon dominante para abordar una cuestión tan central al bienestar de los seres humanos como el desarrollo económico— es un problema “institucional” en sí mismo. Un problema que sólo puede entenderse desde su arraigamiento en una institución política de N3: el carácter crecientemente instrumental que a partir del *scientia potentia est* de Bacon, adquiere el conocimiento, y que le lleva a convertirse en herramienta de poder¹².

Sin embargo, permaneciendo fieles a la noción de arraigamiento profundo que defendemos a esta tesis, no podemos conformarnos con esta idea, pues el conocimiento (ciencia y tecnología) como recuerda Herbert Marcuse (1964/2001), sería un gran vehículo de liberación si tan sólo se subordinara a fines otros que la dominación. Entonces, ¿por qué esto no suele ser el caso? ¿Por qué en el mismo planeta que envía un hombre a la luna subsiste la miseria y la explotación? Es precisamente desde la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt, que en su obra cumbre —*la Dialéctica de la Ilustración*—, Adorno y Horkheimer (1969/1994) nos ofrecen la explicación de esta especie de “enfermedad de la razón” que marca a la Modernidad: la Ilustración, al convertir el

¹² Desde el “*Scientia potentia est*” (la ciencia es poder) de Francis Bacon a finales del siglo XVI, defiende el filósofo chino Tu Weimin (Tu, 1990, julio), la noción de conocimiento se va separando progresivamente de la idea de *sabiduría* tal y como se concibe en la tradición griega, judía o confuciana. Se produce de este modo un cambio fundamental en la mentalidad de los seres humanos. La Ciencia se convierte en política en la medida en que (en un sentido *weberiano*) es *político* lo que afecta a la distribución, mantenimiento o transferencia del poder.

conocimiento en herramienta de dominación sobre una naturaleza progresivamente *desencantada*¹³, se transforma en un proyecto de dominación *ciego* que determina el curso entero de la civilización europea. El resultado de este proceso histórico de alienación y cosificación es *un olvido de los fines*, que frustra los ideales emancipatorios que alumbraron el proyecto iluminista. En conclusión, es sólo cuando arraigamos el uso *deliberado* del conocimiento como instrumento de poder (N3) dentro de este fenómeno evolutivo —sedimentado en el sustrato normativo e inconsciente que comparten las sociedades avanzadas de Occidente (N2)— que puede entenderse por qué la diosa Razón, de este modo instrumentalizada, pierde su potencial emancipador para convertirse en un factor de producción que tiende a reproducir las relaciones sociales bajo el signo de la dominación.

2. Aoki: instituciones como estados de equilibrio de un juego

Este apartado presenta el marco unificado y genérico para el análisis institucional que bajo una perspectiva de la teoría de juegos¹⁴ desarrolla Masahiko Aoki (2001) en su obra de referencia *Toward a Comparative Institutional Analysis*. No se trata de un repaso exhaustivo, y menos aún de entrar en el detalle de los modelos formalizados, sino de *anclar* el aporte teórico de North al rigor conceptual inherente a aquello que puede expresarse sin ambigüedad en lenguaje matemático¹⁵. Y además hacerlo de forma adaptada, es decir, teniendo en mente el problema principal de investigación aplicada así como los dos problemas teórico-metodológicos que nos ocupan.

Este uso *ad hoc* pero razonado del desarrollo analítico de Aoki va a permitir, a partir de una definición nítida de qué son las instituciones —compatible con la visión dual *interna-externa* del North IV—, desarrollar valiosas consideraciones analíticas que, sustentadas en conceptos y

¹³ La Ilustración, como proceso irreversible de racionalización en todos los ámbitos del mundo social, trae consigo la dominación de lo abstracto, y por consiguiente el distanciamiento del sujeto frente al objeto, que se convierte así en objeto de dominio (p. 68). Por ello, sostienen Adorno y Horkheimer, la Modernidad conlleva una instrumentalización de la razón y a la vez una pérdida de sentido. El precio que paga el hombre racional para liberarse de su miedo atávico a la naturaleza es romper su “encantamiento” y perder su vínculo ancestral con ella.

¹⁴ La analogía del proceso económico como un juego —cuyos antecedentes más lejanos se encuentran ya en Adam Smith (Aoki, 2001, p. 5)— permite a Aoki emprender un análisis de las instituciones que combina modelos de juegos evolutivos y modelos clásicos de juegos repetidos (ver el Cap. 7 del libro citado) que se centran en dimensiones diferentes (e inseparables) del juego: la dimensión mimética e inductiva basada en la inferencia con racionalidad limitada que explica la co-evolución sin diseño consciente de instituciones junto con las bases que aseguran su auto-exigibilidad (valores, preferencias, etc.) en un mundo “primitivo” institucionalmente infra-especificado; y, por otra parte, la dimensión reflexivamente estratégica, deductiva y pretendidamente racional en la que la autoexigibilidad debe estudiarse sobre la base de mecanismos coercitivos y expectativas normativas que son pre-existentes (p. 195).

¹⁵ Ya en siglo XVII, el escritor y poeta Nicolas Boileau, en su tratado *L'art poétique* recuerda con belleza y elocuencia que “*ce que l'on conçoit bien s'énonce clairement, Et les mots pour le dire arrivent aisément*” (“lo que se concibe bien, se enuncia con claridad, y las palabras para decirlo llegan con facilidad”, traducción propia).

relaciones más claras, complementan y extienden el desarrollo meta-teórico *northiano* presentado en el Cap. 2. Esto será de gran utilidad de cara a operativizar el análisis de arraigamiento.

Cada uno de los nueve subapartados que siguen, aunque mantiene el hilo conductor del enfoque *aokiano* de *instituciones como estados de equilibrio de un juego*, se centra en algún aspecto novedoso del análisis institucionalista. Para ello, comenzamos eligiendo la *visión* más fecunda de qué es una institución (2.1) y, tras explorar la conceptualización específica que propone Aoki (2.2), introducimos cinco rasgos principales de las instituciones que tienen especial incidencia para un análisis de las mismas (2.3). Sobre estas bases, se presenta la idea central de *proto-institución* como plantilla institucional genérica que emerge en lógica evolutiva para afrontar los problemas más básicos de acción colectiva en una sociedad-cultura (2.4).

Las proto-instituciones, auténticos ladrillos del edificio institucional, son portadoras de elementos tenaces del SC y explican la emergencia de las *normas comunitarias*. Esto es clave pues, como se demostrará, sólo mediante el *arraigamiento* de los *juegos económicos* dentro de las normas de naturaleza cultural es posible salir de la indeterminación de múltiples estados de equilibrio para llegar a las soluciones institucionales reales que conocemos (2.5). Esto conduce de modo natural al análisis de la compleja cuestión de las *interdependencias institucionales*, tanto sincrónicas como diacrónicas, en donde el aporte *aokiano* se mostrará singularmente clarificador, en especial arrojando luz sobre tres conceptos centrales en esta tesis: (i) la noción de *arraigamiento* cultural que nos interesa, (ii) la dependencia de trayectoria y (iii) el pilotaje institucional (2.6).

Posteriormente, y tras realizar una síntesis del instrumental analítico presentado en los subapartados anteriores, nos seguimos nutriendo de la contribución de Aoki para mejorar nuestra comprensión de otras dos cuestiones cruciales. En primer lugar, exploramos el *dominio político* e introducimos diferentes versiones idealizadas del *Estado* que, entendidas como equilibrios endógenos al juego político, se asocian con modos culturalmente arraigados de *gobernanza política* (2.7). En segundo lugar, se propone una aproximación novedosa y fecunda al cambio institucional que concibe a éste como un proceso de descubrimiento y aprendizaje, condicionado por factores culturales y coyunturales, que transforma la realidad *dual* interna-externa de las instituciones (2.8). Concluimos la exposición del aporte de Aoki situándolo en el contexto del corpus *northiano* (2.9).

En definitiva, aunque seguiremos un recorrido *sui generis* para captar aquellos aspectos que más nos interesan de la contribución *aokiana*, estos nueve subapartados pretenden enriquecer el corpus meta-teórica *northiano* y constituirse en la nueva *base* teórica que seguiremos refinando y desarrollando en el resto de la Sección II de cara a dotarnos de las herramientas conceptuales necesarias para operativizar el análisis de arraigamiento propuesto. Pero además, como se verá, el aporte *aokiano* será de gran utilidad en el propio esfuerzo de validación empírica de la Sección III.

2.1 Tres visiones de las instituciones

La analogía de la acción social como un juego es útil para presentar tres diferentes conceptualizaciones de lo que es una institución (Aoki, 2001, p. 5). Más allá de una primera acepción corriente en el lenguaje cotidiano, en la que una institución (organización político-administrativa, militar, universitaria, etc.) es sinónimo de *jugador*, la segunda y quizás más conocida es la ya referida definición *northiana* de instituciones como *reglas de juego* (North, 1990).

Desde una perspectiva de la teoría de juegos, esta segunda definición se topa con una importante limitación: el problema de la exigibilidad. En la concepción *northiana*, el “juego político” diseña *ex ante* unas reglas formales del “juego económico” (e.g., el sistema de DP) que no se cambian durante el juego, y que son exigibles a través de mecanismos de cumplimiento coercitivos. Estos mecanismos, señala Aoki (2001), deben ser parte integral del juego e incorporarse al modelo. Sin embargo, un hipotético “diseñador” político del juego económico se enfrentaría a un doble dilema. En primer lugar, incluso asumiendo (de modo idealizado) que un “controlador” dispone de la capacidad material para asegurar una exigibilidad perfecta, “¿quién controla al controlador?”¹⁶. Endogeneizar la exigibilidad llevaría a una regresión infinita que es irresoluble, y que obliga a especificar este aspecto de forma exógena (p. 15). En segundo lugar, puesto que en el mundo real tales mecanismos, además de ser costosos, no aseguran una exigibilidad absoluta, las reglas formales, en la medida en que pueden ser ignoradas, no constituyen instituciones *per se* sino que deben considerarse en conexión con el aspecto motivacional que hace que (finalmente) se cumplan o incumplan voluntariamente (dentro del margen de maniobra que conceden los mecanismos de exigibilidad). En definitiva, no hay reglas formales auto-ejecutables al margen de las preferencias de los agentes y, en general, de sus motivaciones¹⁷ (p. 13).

¹⁶ No tiene sentido considerar el riesgo de comportamiento oportunista del controlador y no de quien a él le controla.

¹⁷ Reglas formales o *imperativas* que en el Cap. 3 hemos asociado a la teoría estructural del compromiso de Henisz.

La tercera visión contempla las instituciones como “estados de equilibrio” de un juego. Estos estados de equilibrio son reflejo de un sistema autosostenible de creencias compartidas sobre la forma en que se juega un juego iterado (Aoki, 2001). Es interesante señalar que puesto que la forma en la que *realmente* se juega puede contemplarse como las “reglas del juego”, esta visión engloba tácitamente a la precedente, si bien, matizando que estas reglas no deben entenderse como dadas exógenamente, sino que son endógenas al propio juego: se crean a partir de la interacción estratégica de los agentes, y representan un equilibrio de Nash, por ende, auto-exigible (p. 10). Esto significa que esta visión, que es la que nos interesa en esta tesis, no invalida el aporte de North, sino que permite plasmar sus ideas bajo una perspectiva más fructífera que facilita el despliegue de su potencial analítico y sobre todo de su capacidad para hacerlo operativizable.

2.2 La conceptualización de las instituciones en Aoki

La aproximación institucional de Aoki (2001, pp. 21-22), basada en esta tercera visión de las instituciones, emplea como unidad de análisis el *dominio de un juego* (*game domain*), definido por el conjunto de agentes (individuos u organizaciones) que en él intervienen y por las acciones materialmente factibles que estos pueden tomar en períodos sucesivos. A cada *perfil de acción* (*action profile*) —combinación de acciones de todos los agentes en un período—, le corresponde una distribución de los resultados según una *función de pagos* (*payoff function*) que depende de factores *objetivos* y *subjetivos*.

1) Factores objetivos: dados un entorno y un estado del dominio (fruto de la historia del juego) que configuran una *realidad externa objetiva* en un momento dado, una *función de consecuencias* (*consequence function*) asigna a cada perfil de acción un determinado efecto sobre el espacio de los *estados físicos* relevantes al bienestar de los agentes, que define el estado inicial del período siguiente. El dominio de juego junto con su *función de consecuencias* especifican la *forma de juego*, es decir, sus reglas exógenas. La forma de la *función de consecuencias* está definida paramétricamente por diversos factores del entorno: la tecnología, ecología, demografía, instituciones conectadas en otros dominios relevantes, el marco jurídico vigente, la acción política del Gobierno en el dominio, el dominio internacional, etc.

2) Factores subjetivos: dadas las preferencias de cada individuo (dimensión endógena del juego) y las consecuencias físicas de cada período (dimensión exógena), se obtiene la “función

de pagos” o utilidad que consigue cada agente. Así, observando los estados objetivos (consecuencias físicas), pero no necesariamente las preferencias subjetivas de otros, los agentes se convierten en *jugadores* cuando adoptan una estrategia que pretende maximizar el valor presente de su utilidad según el comportamiento estratégico que se espera de los demás.

En la aproximación de Aoki (2001), representada esquemáticamente en el diagrama *COASE* que se muestra en la Figura 4.1, los jugadores poseen modelos cognitivos sobre la estructura del juego que son individuales e incompletos. Cuando los jugadores, basándose en sus modelos subjetivos, interactúan de modo “mutuamente consistente” durante un determinado período de tiempo se produce un equilibrio en el juego. Este equilibrio *constituye* una realidad social —creada conjuntamente a través de las acciones que eligen los jugadores— que confirma la validez de los modelos subjetivos de los actores y sirve de guía para orientar su comportamiento futuro. En este sentido, para Aoki, una institución puede conceptualizarse como una componente prominente y común de los modelos subjetivos que se forman los agentes sobre la estructura del juego que realmente juegan (p. 3-4).

Esta es una visión sustantiva del juego que, en línea con North, considera las instituciones en su doble vertiente de (i) creencias compartidas (representación *interna*) que para ser autosostenibles deben ser relevantes a las consecuencias objetivas que se desprenden de las elecciones que toman los actores, generando así (ii) patrones de comportamiento estables y previsibles (manifestación *externa*). Es decir, las instituciones deben tener bases sustantivas para perdurar, como descubrirá dramáticamente quien decida conducir en una autopista en sentido contrario al establecido.

Aoki (2001, p. 12), que califica esta naturaleza institucional dual de *endógena* (interna) y *objetiva* (externa) a la vez, señala que en estado de equilibrio las elecciones estratégicas que los agentes realizan en base a sus creencias compartidas sirven para “reproducir” la realidad *objetiva* (comportamiento) y para reconfirmar la validez de la representación *endógena* al propio juego (modelos subjetivos compartidos). Así pues, en estado de equilibrio, las expectativas sobre cómo se juega el juego de forma iterada son sustantivas y auto-sostenibles¹⁸, y ningún individuo intencionadamente racional las ignoraría (p. 11).

¹⁸ En este sentido, según Kreps, las instituciones pueden concebirse como “el producto de las experiencias a largo plazo de una sociedad de individuos retrospectivos y limitadamente racionales” (citado en Aoki, 2001, p. 11).

En este enfoque, el cambio institucional se produce cuando cambios exógenos o endógenos (en el entorno físico, tecnológicos, políticos, preferencias, etc.) hacen que los modelos subjetivos pierdan capacidad de anticipar las consecuencias sobre las acciones de los agentes, y por tanto cuando dejan de representar con suficiente fidelidad una realidad social cambiante. Se produce así lo que Aoki denomina como crisis *cognitiva* o *perceptual*. Es decir, un estado de desequilibrio en las creencias compartidas que cuestiona la validez de los modelos subjetivos existentes e impulsa a su readecuación hasta que progresivamente, mediante lazos de realimentación imperfectos con la realidad objetiva (las consecuencias de las acciones), se llega a un nuevo estado de equilibrio. Entender el proceso de cambio institucional, muy en la lógica *northiana*, es para Aoki, entender *cómo* los agentes revisan sus modelos mentales de forma coordinada.

2.3 Cinco aspectos claves de las instituciones según Aoki

En su obra citada, Aoki (2001, p. 197) señala cinco aspectos de su conceptualización de las instituciones que deben tenerse especialmente presentes y que tienen importantes implicaciones sobre el análisis institucional. Estos cinco rasgos salientes son:

1) **Endogeneidad:** las instituciones no se especifican de forma exógena, sino que son creadas endógenamente dentro de un “dominio de intercambio” (económico, político, social, etc.) como una especie de “orden espontáneo”¹⁹ —un estado de equilibrio de Nash *autoexigible*— que refleja un sistema de creencias compartidas *autosostenible*. Por eso, cuando el gobierno legisla con el objeto de instaurar una determinada institución (para articular la acción colectiva de un modo deseado) su ejecución tendrá consecuencias imprevisibles (p. 17). Es importante señalar, no obstante, que no es factible diseñar un modelo en el que todas las instituciones (el universo institucional entero) sean tratadas simultáneamente como endógenas. Es decir, todo análisis institucional deberá establecer condiciones de contorno no sólo extra-institucionales (e.g., tecnológicas, dotación de recursos, etc.), sino también institucionales que deberán considerarse como dadas de forma exógena²⁰ (p. 15).

¹⁹ Según lo que ya anticipaban Menger (en 1883) y Hayek noventa años más tarde.

²⁰ Es decir, no existe un mundo completamente a-institucional desde el que sea posible iniciar un análisis tal que no sea necesario integrar aspectos exógenos relativos a las constricciones que los humanos imponen sobre sí mismos (ibid). Visto bajo otra perspectiva: el hombre ya nace, por así decir, *socializado* y no puede concebirse al margen de lo social.

2) **Representación sinóptica** (*summary representation*): los agentes no pueden (ni necesitan) conocer de forma detallada todos los aspectos relativos a cómo se juega el juego, sino que se basan en una *representación sinóptica* del mismo. Es decir, operan en base a *información comprimida* (*compressed information*) que captura las características más prominentes (*salient*) del juego²¹. Dos importantes implicaciones surgen de aquí. Primero, que en un sentido dinámico, y puesto que *no* se llega a un equilibrio de Nash de forma instantánea, una institución puede verse como las características *invariables* y *prominentes* de una *trayectoria* de equilibrio en su representación sinóptica (p. 200). Es decir, que tal representación puede emerger antes de que el juego converja hacia un estado preciso de equilibrio, “precediéndolo y guiando a los agentes a encontrarlo”²² (p. 201). En segundo lugar, este aspecto contribuye a resolver el dilema sobre la naturaleza restrictiva/habilitadora de las instituciones: aunque toda institución *coordina* las creencias de los agentes y restringe el ámbito de lo que se considera “comportamiento racional”²³, en un mundo complejo y cambiante con información incompleta también *habilita* a los agentes con racionalidad limitada al permitirles “economizar en el procesamiento de información necesario para la toma de decisiones”²⁴ (p. 13). Las instituciones, por así decir, habilitan al hombre en sociedad y evitan reinventar el *universo social* cada mañana.

3) **Tenacidad** (*robustness* o *durability*): una institución no debe identificarse con un estado de equilibrio en un momento dado, sino con la ya mencionada parte invariable y prominente de una trayectoria de equilibrio que perdura más allá de los pequeños cambios que se suceden de forma permanente tanto a nivel interno como en el entorno. La propia naturaleza sinóptica de la representación mental (unida a la ley de los grandes números) hace que una institución sea robusta, desde un punto de vista del *procesamiento* de la información, y tolere un cierto umbral de errores, experimentos y comportamientos anormales (*deviant*) de los agentes con respecto a

²¹ Surge así un tipo de cognición altamente esquemática (*highly schematic cognition*) que, como un “atajo” cognitivo, favorece la *eficiencia* a expensas de la *precisión* sinóptica y que habitualmente se asocia al ámbito institucionalizado de la cultura, la tipificación, la rutina, el *habitus* (de Bourdieu), etc. (Dimaggio, 1997, p. 269).

²² Esto significa que en base a esta representación sinóptica, cada jugador encuentra su estrategia de equilibrio incluso antes de que se alcance el equilibrio de Nash y de que pueda anticipar en detalle las elecciones del resto (ibid, p. 200). Para que esa trayectoria de equilibrio sea considerada como una institución, sólo es necesario que para todos los agentes en un dominio la información comprimida sea conocida, compartida y creíble (p. 201).

²³ Las creencias dirigen la acción “racional” en una dirección de las muchas teóricamente posibles (p. 13).

²⁴ Privilegiar su dimensión restrictiva o habilitadora es, de nuevo, una cuestión de perspectiva. Por ejemplo, las reglas de un deporte (e.g., el fútbol) restringen lo que es permisible (*racional*) hacer (e.g., jugar como en el baloncesto), pero tales restricciones son a su vez condición necesaria (y habilitante) para la *construcción* de ese deporte.

las normas implícitas²⁵ (p. 197). Es precisamente esta tenacidad *estructural* la que permite distinguir conceptualmente una institución de, por ejemplo, políticas públicas (al margen de que éstas puedan tener un efecto sobre el equilibrio institucional resultante).

4) **Universalidad**: una institución lo es en la medida en que es relevante para todos los agentes en un determinado dominio de juego, y provee un entendimiento compartido sobre cómo se juega el juego. Si ese conocimiento compartido —a modo de *sistema simbólico de guía* (p. 19) — sólo es considerado relevante a efectos de la toma de decisiones por algunos agentes, sólo será una institución para éstos. Sin embargo, es importante señalar que si lo es para todos (o casi todos), habrá de tener consecuencias sustantivas sobre el comportamiento estratégico de cada agente *independientemente* del significado que cada cual le atribuya según sus modelos subjetivos individuales e información privativa. Tales divergencias interpretativas o de valoración entre grupos de agentes con respecto a una misma institución pueden identificarse con las distintas ideologías (p. 202). Esto sugiere que un estudio institucional por capas puede ser fructífero: desde las instituciones más arraigadas, difusas e indirectas pero más ampliamente compartidas (universales) de carácter más cultural, a otras más articuladas (e.g., ideologías) que pueden ser compartidas sólo por un grupo determinado de individuos.

5) **Multiplicidad**: dados un entorno tecnológico y ecológico, el *orden* social creado por los humanos permite múltiples combinaciones institucionales. Incluso en el caso hipotético de un juego cuyas reglas exógenas fueran especificadas sólo por la tecnología —y ningún dominio institucional fuera exógeno—, las limitaciones informativas y cognitivas inherentes a los jugadores producirían múltiples equilibrios en un juego iterado²⁶ (p. 15). Así, y con mayor razón en el mundo real, no es factible *deducir* —y menos aún *anticipar*— de forma endógena al juego *cuál* es el estado de equilibrio finalmente seleccionado (i.e., la institución), por lo que la historia importa (p. 88). El análisis institucional histórico, incluyendo el de los dominios institucionales colindantes (que se hacen exógenos para que el modelo sea manejable) se convierte así en

²⁵ Según Aoki, algunas razones principales que explican la robustez de las instituciones son: (1) los lazos de realimentación entre las instituciones y las *capacidades* en las que invierten los jugadores (las más valoradas por el marco institucional y que tienden a refozarlo); (2) realimentación entre instituciones y el poder político, lo que tiende a preservar el *status quo*; (3) las complementariedades institucionales que hacen difícil el cambio de un sólo “nodo de la malla institucional” tanto por las externalidades de red y retornos crecientes de escala (visión tecnológica), como por la “naturaleza inherente del orden institucional general” (p. 234).

²⁶ Ningún análisis basado en la teoría de juegos puede abarcar toda la realidad institucional. La información histórica y comparativa es necesaria para entender por qué emerge una institución en una economía y no en otra (p. 3).

complemento necesario (p. 195). En definitiva, la emergencia de *multiplicidad* de equilibrios de Nash es inherente al análisis institucional comparado²⁷ (p. 16).

2.4 Dominios básicos y proto-instituciones

Dependiendo de parámetros estructurales del juego (factores tecnológicos) que condicionan el número de agentes partícipes y las características de las elecciones que éstos pueden tomar, Aoki (2001, pp. 21-22) identifica seis tipos básicos de dominios:

- 1) Recursos comunes (*commons*): compuesto por un número fijo de agentes con acceso irrestricto a determinados recursos comunes y limitados. Los agentes, a los que por razones tecnológicas es costoso excluir del dominio común, buscan maximizar su utilidad esperada actuando de forma estratégica según el comportamiento esperado de los demás. El conjunto de acciones posibles de los agentes es simétrico: todos se enfrentan a las mismas elecciones sobre los recursos comunes (e.g., consumir, preservar, invertir). Otro rasgo estructural de este juego es que las acciones individuales causan externalidades negativas sobre el conjunto del dominio: escaqueo (*free-riding*) en tareas de mantenimiento, sobre-explotación, etc.
- 2) Intercambio económico (comercio): dominio compuesto por propietarios de bienes (e.g., mercancías, servicios, dinero) con la potestad de intervenir o no en un intercambio. Dos rasgos estructurales son i) la posibilidad de no participar (derecho de auto-exclusión) y ii) la simetría en el conjunto de acciones de los propietarios al margen de la distribución de bienes: ofertar determinada cantidad, cumplir o no con el acuerdo de intercambio, etc. Es posible especificar con mayor detalle subdominios que recogen la especificidad de juegos relativos a intercambios varios: transacciones financieras, mercado laboral, mercado de productos, etc. (p. 23).
- 3) Organización: en este dominio los agentes deciden colaborar de forma voluntaria (o dejar de hacerlo) en la producción de bienes y en su distribución entre ellos mismos. La contribución diferenciada de cada agente (i.e., diferentes funciones operativas) y la existencia de un punto focal que coordina las elecciones (la “dirección”) son otras características estructurales de este dominio. En función de cómo se procesa la información para responder ante los cambios del

²⁷ El que un modelo consiga acotar un conjunto “razonable” de estados de equilibrio, como afirma Aoki (2001, p. 194), no debe verse como un demérito ya que la diversidad institucional es una realidad histórica y contemporánea. Así, “refinar” el modelo y hacerlo más *ad hoc* nunca evitará la necesidad de incorporar el análisis histórico.

entorno, emergen distintos tipos de arquitecturas organizativas estables, cada cual con ventajas comparativas, sistema de incentivos y problemas de gobernanza que le son propias (p. 118).

4) Intercambio social: por el que de forma unilateral un agente hace entrega de un bien no-económico (simbólico) que afecta el bienestar del receptor (autoestima, prestigio, etc.) contra una obligación no-especificada de reciprocidad. En este sentido, una comunidad se define como un conjunto fijo y mutuamente identificable de agentes que participan en estos intercambios multilaterales y difusos (p. 25). Las reglas comunitarias (sistemas éticos, etc.) son por tanto los equilibrios estables que produce este juego de forma autónoma o arraigando a otros dominios.

5) Dominio político: en este dominio asimétrico por excelencia, un único agente focal —el gobierno— puede unilateralmente enajenar los activos económicos (propiedad privada, trabajo) de los agentes privados (ciudadanos, clases económicas o cualquier otro colectivo social) para transferirlos a sí mismo o a otros. También ejerce el monopolio sobre la capacidad material para proveer bienes públicos y para infligir violencia física a los agentes privados. Por su parte, éstos, aunque no pueden escapar voluntariamente del dominio, sí pueden apoyar o resistir al gobierno (sea en elecciones periódicas o por insurrección popular). Pasado un cierto umbral de resistencia, las consecuencias son costosas para el gobierno pero también para los agentes.

6) Campo organizativo genérico: dominio escasamente estructurado que permite explorar la co-evolución de tipos específicos de capital humano y las arquitecturas organizativas en las que mejor encajan (p. 135). Las limitaciones en el procesamiento de información obliga a los individuos a elegir en qué tipos de competencias genéricas invertir²⁸. Puesto que esta decisión estratégica comporta elevados costes hundidos, debe minimizar el riesgo de desajuste, y considerar las prácticas organizativas predominantes en la Economía, del mismo modo que los empresarios deben valorar el tipo de capital humano disponible a la hora de invertir²⁹ (p. 130).

²⁸ Incluso la actividad más primitiva dentro de una organización exige el procesamiento de información para interpretar el entorno relevante según los “programas mentales” de cada individuo y predecir las consecuencias de sus elecciones (p. 131). Estas plantillas cognitivas generan dos tipos (*clusters*) idealizados de capacidades y competencias consistentes con estudios recientes en psicología cultural: (1) las *individualizadas* (*individuated*) de una especialización extrema en una jerarquía funcional; y (2) las *orientadas al contexto* (*context-oriented*) de las jerarquías horizontales (p. 134).

²⁹ Este dominio genérico arroja luz sobre por qué, como muestra la evidencia empírica, en un mismo sector, distintas economías desarrollan empresas eficientes con estructuras organizativas y modos de gobernanza idiosincráticos. Es decir, combina elementos de racionalidad inherentes a todo diseño organizativo con “convenciones” (modos de gobernanza y operativos) de naturaleza institucional (p. 129), siendo complementario al dominio de organización.

Sobre la base de estos seis dominios básicos idealizados, y bajo ciertos supuestos institucionales (no tecnológicos) muy simples, en la primera parte de su libro, Aoki (2001) modeliza como juegos evolutivos e investiga algunas formas genéricas de instituciones primarias que denomina “proto-instituciones” (e.g., derechos de propiedad consuetudinarios, normas sociales, contratos auto-exigibles, gobernanza política, etc.), y que emergen como estados de equilibrio endógenos al juego. Dar este paso es necesario ya que una economía es “un complejo entramado institucional” cambiante de modo que, como Aoki reconoce abiertamente, encarar de una sola tacada su análisis sería una proposición inviable (p. 33). Así, para evitar perderse entre la “maleza” (sic) es preciso identificar qué proto-instituciones subyacen a la estructura institucional objeto de investigación e iniciar un análisis aproximado que si bien no puede capturar todos los detalles, al menos sí caracterizar con nitidez la esencia del problema de acción colectiva que se pretende resolver (p. 35). La Figura 4.2 resume este enfoque progresivo de análisis que se inicia en los dominios institucionales idealizados, continúa por las proto-instituciones y llega finalmente hasta el análisis aplicado de subconjuntos de la compleja realidad institucional.

Así, por ejemplo, un análisis con modelos basados en juegos evolutivos revela cómo dos proto-instituciones por antonomasia emergen para regular las deseconomías externas en el *dominio de los recursos comunes* (Aoki, 2001, p. 35): los derechos de propiedad consuetudinarios y las normas comunitarias. Estos “constructos sociales fundamentales”, según Aoki, se “auto-organizan”, es decir, surgen espontáneamente como soluciones estables de equilibrio endógenas al juego. Los primeros, en ausencia de cualquier tipo de ley o de poder fáctico preexistente (i.e., sin intervención de una tercera parte) que establezca y ejecute reglas relativas a la propiedad o uso de tales recursos³⁰. Las segundas, sin necesidad de introducir mecanismos culturales de forma exógena, aunque sí bajo ciertos supuestos sociales y políticos especificados en el modelo.

Aunque estos modelos se basan en “parábolas” relativamente primarias³¹, como afirma Aoki, “sus implicaciones pueden ser genéricas y profundas” como pone de manifiesto el hecho de que

³⁰ La proto-institución resultante corrobora la conocida tesis de Demsetz (1967): la génesis de los DP está en la ventaja económica de incentivar a los agentes a *internalizar* en mayor grado las externalidades (p. 35).

³¹ En el primer modelo, Aoki utiliza un juego iterativo (intergeneracional) que lleva a un estado de equilibrio de Nash en función del perfil de riesgo y la capacidad de obtención de información (relevante al juego) de *dos* familias de jugadores que compiten por la caza en un predio comunal. Una vez emerge una convención (equilibrio auto-exigible) que permite gestionar los recursos comunes (asignando cuánta caza corresponde a cada familia; mayor a mayores niveles relativos de ambos parámetros), ésta se convierte en un derecho consuetudinario que se da por hecho (ibid, p. 39) y que puede ser posteriormente sancionado de forma legal (mediante título de propiedad) o material (a través de un vallado) para dotarle de mayor robustez frente a errores y perturbaciones que infligen “costes de desequilibrio” (p. 41).

cualquier sistema formal de DP (leyes y su aplicación teórica) que sea efectivo es siempre producto de prácticas asentadas y convenciones que le anteceden, y nunca al revés; o también, el que las normas comunitarias arraigadas actúen aún en la actualidad como “reguladores sociales” en zonas subdesarrolladas en las que fallan los mercados y el Estado es incapaz de proveer mecanismos para asegurar la propiedad privada (p. 35).

El análisis de estas dos proto-instituciones pone de relieve una propiedad esencial de las instituciones de naturaleza evolutiva. Las expectativas estables, según Aoki, “no emergen como resultado de un diseño racional e intencionado de un individuo u organización, sino de modo espontáneo” como fruto del aprendizaje³². Es decir, los agentes *infieren* de su experiencia que seguir tales normas permite coordinar la respuesta colectiva para adaptarse a las exigencias del entorno sin necesidad de “formular explícitamente el objetivo colectivo”(p. 40).

Asimismo, sirve para subrayar el papel habilitador de las representaciones sinópticas (modelos subjetivos). La coordinación de creencias reduce la incertidumbre de los individuos con respecto al comportamiento esperable en una comunidad y, por tanto, también los costes de desequilibrio institucional en los que se incurre: mayores mientras mayor es el esfuerzo necesario para recopilar información, analizarla, actuar sobre ella, corregir en base a la realimentación de las consecuencias observadas, y así de forma iterada hasta converger en un modelo subjetivo estable. De esta forma, y como por analogía ilustra aptamente un *idioma* —caso paradigmático de institución evolutiva—, las normas evolutivas acotan una solución a un problema de acción colectiva, como el de la necesidad de comunicarse, de entre las muchas que serían teóricamente posibles: e.g., hablar español, swahili o chino mandarín. Esto permite liberar recursos mentales que pueden destinarse a otras tarea más fecundas³³. De este modo, concluye Aoki, las normas comunitarias “pueden expandir enormemente el abanico de finalidades que los agentes pueden perseguir satisfactoriamente” (p. 40). Esto es algo que parecerá evidente a quien permanece incomunicado en una comunidad por no hablar el idioma compartido.

³² Sin aprendizaje ninguna norma efectiva puede emerger en un juego iterado, por lo que los agentes no internalizarían las externalidades y los recursos comunes se degradarían o sobre-explotarían sistemáticamente (ibid, p. 40). Este otro estado de equilibrio, posible y pernicioso, lleva a lo que Hardin (1968) bautizó como la “tragedia de los comunes”.

³³ Una vez establecida una convención, las familias de cazadores del ejemplo de Aoki, se ahorrarían el esfuerzo de recopilar y procesar información relativa al juego (gestión de los recursos comunes), pudiendo dedicar sus escasas capacidades cognitivas y tiempo a otras labores: e.g., cazar, cocinar las presas, fabricar vestidos con sus pieles.

2.5 Normas comunitarias: el arraigamiento social en juegos enlazados

El análisis que hace Aoki (2001) sobre la evolución de normas comunitarias pretende explorar cómo se llega a ellas y bajo qué condiciones emergen para regular el uso de recursos comunes³⁴. El modelo que propone se inspira en un caso real de gobernanza colectiva de recursos comunes en las comunidades rurales del Japón del período Tokugawa. Cada familia es propietaria de una pequeña parcela dedicada al cultivo del arroz que depende del uso de un recurso común: un sistema de regadío por gravedad que requiere frecuentes labores de mantenimiento colectivas pero del que ninguna familia puede ser excluida por ser técnicamente costoso. Esto genera un problema de acción colectiva: ¿cómo reducir el problema del *gorrón* (*free-rider*) que sin colaborar en las tareas de mantenimiento se beneficia del sistema de regadío comunal como aquellos que sí lo hacen?

Aoki muestra que éste es un caso de juegos enlazados (*linked games*) que se desarrollan de forma simultánea y reiterada *ad infinitum*: el de *irrigación* (en el dominio de recursos comunes) y el que regula la *vida comunitaria* (en el dominio del intercambio social). En el ejemplo de Aoki, las posibilidades de elección de cada familia son sencillas: cooperar en las tareas colectivas de mantenimiento (incurriendo en un coste) o escaquearse de ellas, ahorrándose el esfuerzo, pero recibiendo una penalización que, dada la imposibilidad tecnológica de exclusión, no puede ser endógena al juego de *irrigación*. Así, este problema irresoluble por la vía estrictamente económica (pues conduciría a una estrategia dominante de no colaborar, desaprovechando el potencial de mejora en el bienestar colectivo) se resuelve en este caso, como de hecho corrobora la evidencia histórica, a través de una amenaza creíble proveniente de un juego enlazado: el ostracismo al que puede ser sometido el incumplidor y que le llevaría a ser excluido de la vida social, política y económica de la comunidad (pp. 44-46). En consecuencia, puesto que una de las múltiples estrategias de equilibrio del juego combinado es la creencia compartida entre los miembros de la comunidad de que incumplir lleva al ostracismo, la selección de esta alternativa de equilibrio³⁵ (socialmente eficiente) lleva en condiciones normales a la colaboración entre familias. Este comportamiento, una vez estabilizado, es lo que se denomina una “norma comunitaria”.

³⁴ Esto es un tema relevante pues la evidencia histórica corrobora la evolución de distintos métodos de control comunitario para regular las externalidades negativas asociadas a dominios comunales: e.g., bosques, recursos pesqueros, terrenos de pastoreo (p. 43).

³⁵ Asumiendo como hace Aoki (2001, p. 49) en su modelo que cada familia incumplidora es penalizada con un ostracismo en todos los períodos sucesivos (perpetuo), otros equilibrios posibles serían la ausencia de cooperación generalizada y también el permanente ostracismo de un número reducido de familias (hasta un determinado umbral).

El diseño del propio modelo, sensible al contexto específico analizado, permite además identificar las condiciones necesarias para la emergencia de una norma comunitaria de cooperación como estado de equilibrio auto-exigible en el dominio de los recursos comunes: la comunidad debe ser homogénea y sus miembros sustituibles en la producción de bienes sociales (capital social). Es decir, un modelo que introdujera condiciones contextuales diferentes a las del Japón Tokugawa — e.g., la posibilidad de ejercer la violencia física contra los incumplidores, una jerarquía socio-política (e.g., Estado, régimen feudal, diferentes clases sociales), etc.— podría no ser conducente a esas mismas normas sociales ya que alteraría la credibilidad de la amenaza de ostracismo³⁶ (p. 49). Esto es lo que según Aoki ocurre en Corea durante este mismo período histórico: diferentes condiciones sociales y políticas impiden converger hacia normas de cooperación necesarias para el desarrollo de las infraestructuras comunitarias de regadío (p. 58).

Este ejemplo tiene la virtud añadida de ilustrar una serie de consideraciones relevantes (algunas ya mencionadas de forma teórica) a la perspectiva analítica de Aoki de instituciones como estados de equilibrio endógenos a un juego.

En primer lugar, por importantes que sean, los factores extra-institucionales (tecnológicos y ecológicos) no bastan para determinar el equilibrio final³⁷ en un juego evolutivo (o clásico iterativo). Por eso, enfrentados a restricciones técnicas y ecológicas idénticas (que logra capturar el modelo), las comunidades rurales en Japón y Corea encuentran diferentes soluciones al mismo problema. El arraigamiento del juego de la irrigación en matrices institucionales diferentes explica tales diferencias así como el grado de eficiencia que se alcanza en la gestión de recursos comunes.

En segundo lugar, y como corolario a lo anterior, los supuestos del modelo deben ajustarse a la realidad específica que es objeto de estudio. Así, mientras que el modelo de Aoki recoge correctamente el efecto de la homogeneidad social en las comunidades rurales japonesas, ignora la realidad institucional relevante al juego en el caso de Corea. Por tanto, se necesita el *input* de un análisis histórico y contingente para especificar y parametrizar de forma adecuada el modelo,

³⁶ Frente al castigo comunitario generalizado que prevé el modelo de Aoki, la existencia de clases sociales podrían generar un comportamiento coaligado y asimétrico que mitigaría la credibilidad de la amenaza de ostracismo.

³⁷ De lo contrario, como sugiere Aoki (p. 50), se llegaría a una situación de determinismo institucional basada sólo en las condiciones ambientales naturales y en la tecnología.

esclareciendo, aunque sea exógenamente, cómo las instituciones políticas y sociales influyen en el juego combinado. En definitiva, los modelos deben adaptarse a la realidad institucional relevante³⁸.

En tercer lugar, y como señala Aoki (2001, p. 50), a pesar de su ajuste a un contexto específico, la estructura genérica de un modelo permite extraer valiosas implicaciones. Por ejemplo, en el caso bajo consideración, aclarar tanto la naturaleza institucional de las normas comunitarias como la forma en la que pueden regularse las externalidades en un dominio de recursos comunes.

En cuarto lugar, y en línea con la propuesta de análisis de arraigamiento propuesta en este trabajo, aunque las restricciones tecnológicas y ecológicas acotan las normas comunitarias (u otras instituciones evolutivas) eficientes en sentido adaptativo, como señala Aoki (2001, p. 50), éstas deben elegirse del conjunto de soluciones institucionales viables dadas unas circunstancias sociales e históricas (condiciones de arraigamiento). Estas ideas sugieren y anticipan, respectivamente, los conceptos de consistencia *adaptativa* y consistencia *simbólica* que se presentarán en el Cap. 5.

Finalmente, en quinto lugar, si bien los seis dominios idealizados que identifica Aoki son relevantes para el sistema económico, cuatro son de naturaleza económica (recursos comunes, intercambio económico, organización y campo organizativo genérico), mientras que otros dos, el dominio político y el dominio del intercambio social, inciden en las instituciones económicas de forma mediada, no directa. Esta diferencia es significativa ya que, como es patente en este caso de gestión de recursos comunes, estrategias económicamente ventajosas que no pueden alcanzarse como estados de equilibrio auto-exigibles en un juego aislado de naturaleza económica, sí pueden serlo cuando este queda arraigado en el dominio del intercambio social (p. 53).

En esta forma genérica de enlace de juegos, más fiel a la realidad, el agente que en las transacciones económicas se guía por el interés egoísta, debe no obstante incorporar y utilizar información proveniente del dominio social³⁹ (Aoki, 2001, p. 52). Esta relación, como señala Aoki, está próxima a la noción de arraigamiento social (*social embeddedness*) que introduce Mark Granovetter (1985) en lo que es posiblemente el artículo más citado en la historia de la sociología económica desde los años ochenta⁴⁰ (p. 53). Granovetter (1985, p. 487) defiende que toda acción

³⁸ De no ser así, se sacarían conclusiones erróneas (e.g., aplicando el modelo de Aoki a las condiciones coreanas).

³⁹ Este es un aspecto con frecuencia obviado en los modelos más simples de la Teoría de la Elección Pública (p. 52).

⁴⁰ Según Smelser y Swedberg (2005), editores del Manual de Sociología Económica, quienes además consideran que el artículo de 1985 de Granovetter hace de “catalizador para la emergencia de la nueva sociología económica” (p. 15).

económica está “arraigada en sistemas de relaciones sociales concretos y continuos”, por lo que se hace necesario analizar las conexiones directas e indirectas (que llama *arraigamiento relacional* y *estructural* respectivamente) que influyen en el comportamiento económico de los individuos⁴¹.

El papel central que desde el trabajo seminal de Granovetter (1985) ocupan las *redes* de conexiones (*networks*) en la *nueva sociología económica* —y que como señala Aoki (2001, p. 53), consiste primordialmente en arraigar el dominio organizativo dentro de las redes sociales de agentes en el contexto de las economías modernas— ha sido criticado por varios autores que denuncian la omisión, entre otros, de aspectos políticos y culturales (Smelser y Swedberg, 2005, p. 15). Esto es, por ignorar lo que hemos denominado como profundidad de “arraigamiento” y centrarse en el estudio de los factores sociológicos *próximos* a los procesos decisionales económicos. Procesos en los que el utilitarismo debe compaginarse con la confianza y ayuda mutua que prevalecen entre aquellos que, formando parte de una misma *red*, quedan vinculados por una relación (personal) tácita en la que se entremezclan lo social y lo económico: e.g., explotando asimetrías informativas para anticipar oficiosamente oportunidades profesionales ventajosas a un colega y no a otros.

Esto lleva a una situación, no exenta de ironía, que es ilustrativa de la imperiosa necesidad de clarificación conceptual en el nuevo institucionalismo. Granovetter, que nunca pretendió apropiarse del término, logra situar al *arraigamiento* en el centro de la sociología económica contemporánea pero introduce inadvertidamente una “considerable confusión” (Dale, 2011, p. 326). Por eso, más allá de esa indisputable centralidad académica, el “status analítico” del *arraigamiento* es controvertido, en particular, por los muchos significados que le han atribuido⁴² (Swedberg, 2008).

Cuando indagamos sobre *qué es el arraigamiento* se debe partir necesariamente del concepto seminal, amplio y profundo, que le otorga Polanyi (1944/2001) cuando señala el estado natural de subordinación de la economía y los mercados al más amplio orden general (político, social,

⁴¹ El *arraigamiento* de Granovetter (1985) se erige en una vía intermedia entre el concepto sobre-socializado de comportamiento de Talcott Parsons prevalente en la sociología moderna y las visiones infra-socializadas de la economía neoclásica y del neo-institucionalismo de corte racionalista/utilitarista (e.g., la economía de los costes de transacción). Sin embargo, se trata de un enfoque “horizontal” de *arraigamiento* en el que se supone que las normas y valores que interesan están en continua reconstrucción, por lo que se renuncia a discriminar entre distintos niveles de *arraigamiento* y tenacidad de las instituciones. El propio autor reconocerá que su enfoque se ocupa de factores explicativos *próximos* (estáticos), y no del porqué de las características sociales y estructurales, o de cómo cambian (p. 506).

⁴² Véase Dale (2011) sobre los antecedentes y las diferentes interpretaciones del concepto de “embeddedness”.

religioso, etc.) de las relaciones y creencias humanas⁴³. Williamson (2000), por su parte, habla de “arraigamiento social” (*social embeddedness*) en uno de los más influyentes artículos de la NEI para referirse al primero de los cuatro niveles de “análisis social”: una especie de cajón de sastre en el que cabe todo aquello (normas, costumbres y tradiciones) que al cambiar en el orden de siglos puede darse como fijo (es decir, no se considera) en la mayoría de análisis desde la perspectiva de la NEI⁴⁴ (p. 596). Mientras que Smelser y Swedberg (1996, p. 18), editores del referencial *Handbook of Economic Sociology*, opinan que aunque debe prevalecer la acepción canónica y amplia de Polanyi de *arraigamiento* de la economía dentro de la estructura institucional, sólo Granovetter, con su enfoque más “superficial” y contingente, lo convierte en un concepto analítico operativo⁴⁵.

Este panorama confuso nos deja en una situación incómoda si tenemos en cuenta que, como hemos visto en el Cap. 2, para Douglass North, el “arraigamiento” (*embeddedness*), a pesar de ser una palabra que apenas emplea⁴⁶, es un concepto central en su teoría de cambio institucional, y vertebrador (aun tácitamente) del conjunto de su obra. La cuestión deviene: ¿de qué manera es posible caracterizar el concepto *northiano* de arraigamiento, que confiere la característica dependencia de trayectoria en los procesos de cambio institucional, para que pueda ser entendido y operativizado con el menor grado de ambigüedad posible?

Quizás sea posible contestar esta pregunta en modo discursivo pues pocos dudarían de que North, más allá de su aparente renuencia a emplear explícitamente un término tan en boga, abriga (al menos para sus adentros) un entendimiento suficientemente claro de un concepto que podría *traducirse* como “arraigamiento”. Sin embargo, el “carácter especulativo del lenguaje” que diría Gadamer (1971/1998), hace que incluso los conceptos consensuados se presten a la interpretación

⁴³ Según Stiglitz, en su prólogo a la edición de 2001 de *La Gran Transformación* (Polanyi, 1944/2001, p. xxiv), Polanyi emplea el término “disembedded” (*desarraigado*) para denunciar la ruptura en el pensamiento económico clásico que se produce con Malthus y sobre todo Ricardo, y que confiere a la actividad económica un status autónomo y desenraizado del todo social (que pasa así a ser un mero apéndice de lo económico). Por eso, lo que Polanyi sugiere va más lejos de la idea *granovetteriana* de que las transacciones de mercado dependen de la confianza, capital social, etc.. esto es, del tipo de variables culturales más superficiales que, como vimos en el Cap. 2, inciden en las decisiones económicas.

⁴⁴ El que Williamson (2000) no cite a Polanyi en conexión con su noción enormemente amplia y profunda de arraigamiento, y sí a Granovetter, así como a autores (como DiMaggio) críticos con la visión de éste último, es ilustrativo de los perfiles borrosos que cabe atribuir al concepto de arraigamiento en su uso más común en la NEI.

⁴⁵ Superficial y contingente porque al ignorar la profundidad de arraigamiento se pierde la perspectiva dinámica y el comportamiento en N3 se analiza sin distinguir entre las motivaciones directas (y superficiales) y las más profundas y tenaces que confieren dependencia de trayectoria. Es decir se ignora tanto el marco institucional que especifica el juego político como lo que Zukin y DiMaggio (1990, p. 17) llaman “arraigamiento cultural” que nos interesa en este trabajo.

⁴⁶ North emplea el verbo “arraigar” (*embed*) en un sentido semántico amplio sin apenas relación con el concepto de Polanyi o Granovetter. De hecho el término “embeddedness” no aparece en el glosario de sus dos libros fundamentales (North, 1990; 2005), y estos dos autores no se mencionan en relación a la cuestión del arraigamiento (North menciona a Polanyi, pero sólo para introducir la noción de “conocimiento tácito”).

de cada cual, máxime si son abstractos. Así, y aceptando las palabras como meras aproximaciones —e.g., trazas de brocha gorda o de fino pincel, pero aproximaciones al fin y al cabo—, nos inclinamos por hacer uso de la potencia (y belleza) clarificadora del trabajo de Aoki para buscar una salida satisfactoria a esta cuestión tan central a esta tesis, conscientes de que nos enfrentamos no tanto a una cuestión terminológica, como al reto de *fijar* un concepto para hacerlo operativo a efectos de un análisis institucional.

2.6 Interdependencias institucionales: las relaciones sincrónica y diacrónica

En la concepción de Aoki (2001, p. 207-8), una economía puede concebirse como un sistema integrado —robusto y coherente— de instituciones interdependientes. Por tanto, una vez se llega a una definición clara de qué es una institución y a entender las unidades constitutivas básicas del mundo institucional —dominios y proto-instituciones—, este autor centra su investigación en el análisis explícito de las “interdependencias” (*interdependencies*) institucionales que operan en un sentido amplio y que enlazan los dominios económico, político, organizativo y social.

Para ello, Aoki vertebra su agenda de investigación en torno a dos problemáticas centrales. En primer lugar, un problema *sincrónico* que aborda el análisis de la diversidad y complejidad de los entramados institucionales en diferentes economías como casos específicos de equilibrios múltiples en un momento dado del tiempo (sección cruzada). El problema *diacrónico*, por su parte, trata de esclarecer los mecanismos de cambio/evolución institucional bajo una perspectiva de equilibrio de las instituciones no determinista, es decir, que tolera la emergencia de lo novedoso (p. 2).

Conviene señalar que más que el detalle de los modelos que emplea Aoki, o la riqueza de la casuística que aborda eficazmente desde su marco analítico unificado, nos interesa una tipificación que captura la esencia de las interdependencias con la claridad conceptual propia de la teoría de juegos, y la ventaja que ello supone para centrar el análisis del arraigamiento.

En resumen, bajo una perspectiva sincrónica, Aoki (2001) identifica tres tipos de “enlaces” entre juegos (*linkages of games*) que, como veremos, tienen a su vez correlatos más complejos en la visión diacrónica (ver Figura 4.2). Estos enlaces sincrónicos son: (i) enlaces institucionalizados con arraigamiento social o (ii) por agrupamiento; y (iii) complementariedades institucionales.

En primer lugar, los “enlaces institucionalizados” (*institutionalized linkages*) son aquellos “juegos enlazados” (*linked games*) que tienen en común una acción transversal deliberada de los agentes. Más allá de que a efectos analíticos separemos como juegos distintos lo que un agente puede percibir como un solo juego, lo que define a este tipo de juegos enlazados es que los agentes explícita o tácitamente “coordinan estratégicamente sus elecciones entre dominios del mismo o diferente tipo” y que en consecuencia el equilibrio estable (institución) que emerge “no es factible cuando los agentes están confinados a realizar elecciones separadas en dominios aislados” (p. 207). El resultado es que este tipo de enlace estratégico entre dominios hace posible la creación de nuevas instituciones que a su vez lo hacen sostenible⁴⁷.

En función de las implicaciones socio-económicas, y no tanto de la “estructura lógica” de los propios juegos enlazados, Aoki (2001, p. 209) divide los *enlaces institucionalizados* en dos categorías (respectivamente el primer y segundo tipo de enlace mencionado más arriba):

- 1) Arraigamiento social: por el que el dominio social *enlaza* con juegos de otro u otros dominios. Puesto que el dominio social se considera más tenaz, podemos decir que los juegos enlazados quedan *arraigados*. La noción más superficial y contingente de arraigamiento que nos presenta Granovetter podría entenderse como un tipo específico de arraigamiento social (redes) visto (sólo) en perspectiva sincrónica.
- 2) Otros tipos: tipología variada en la que sin intervenir el arraigamiento social, la reconfiguración de enlaces —especialmente por “agrupamiento” o *bundling* de juegos— expande el rango de opciones institucionales⁴⁸: se modifica la estructura informativa y/o de incentivos para posibilitar nuevas elecciones estratégicas creíbles (auto-exigibles).

Un tercer tipo de enlace surge de las denominadas *complementariedades institucionales*. En este caso, dada una determinada arquitectura del conjunto institucional, podríamos decir que la interdependencia adquiere un carácter *estructural* (al menos en sentido sociológico y psicológico) en la medida en que la elección de los agentes dentro de un juego queda condicionada por una relación paramétrica definida por las reglas de acción (instituciones) que prevalecen en otros

⁴⁷ Las externalidades derivadas de este tipo de enlaces generan rentas (utilidad) que pueden ser objeto de apropiación por agentes que intentarán contribuir a su mantenimiento (ibid, p. 207).

⁴⁸ Por ejemplo: (1) *contratos enlazados* entre los mismos agentes; (2) agrupamiento *integrativo* de dominios del mismo tipo por parte de un agente participe en todos ellos; (3) agrupamiento *intermediativo* por parte de una tercera parte ajena a los dominios originales separados; (4) agrupamiento de dominios por partícipes en el mercado (ibid, p. 213).

dominios (juegos) relacionados. Según Aoki (2001, p. 225), las complementariedades se distinguen de los enlaces institucionales en que el agente, debido a sus limitaciones cognitivas (racionalidad limitada), opera en un determinado dominio como si el resto de instituciones enlazadas estuvieran fuera de su control y por tanto constituyeran un entorno institucional *cosificado*⁴⁹ (*objectified*). Así, al renunciar (consciente o inconscientemente) a coordinar estratégicamente su elección entre juegos enlazados, el agente ignora que una acción en un juego “A” altera el estado de equilibrio del juego enlazado “B”; y, que al tomarse “B” como parte del entorno institucional fijo y exógeno, se obvian las *interferencias* que éste provoca sobre el resultado que el agente pretende lograr en “A”.

La presencia de complementariedades hace que un entramado institucional que es *viable* y que se extiende a múltiples dominios determine “un todo coherente” en el que sus instituciones constitutivas “no pueden alterarse o diseñarse de forma aislada”⁵⁰ (Aoki, 2001, p. 225). Esta forma de entender los enlaces y las complementariedades institucionales como fenómenos en equilibrio, no implica necesariamente, como precisa este autor, que sean eficientes en el sentido de Pareto (o eficientes a secas), pero sí que dotan al conjunto del sistema institucional de una mayor robustez frente al impacto de choques externos y/o crisis internas. Esta especie de *inercia* institucional no sólo afecta a la dirección del cambio institucional, sino que también limita la efectividad de “experimentos aislados para superar la ineficiencia en cada dominio” (p. 226).

Por su parte, las interdependencias diacrónicas permiten explorar por qué y cómo el cambio institucional que lleva a la “elección” de nuevas representaciones sinópticas de equilibrio, aunque abierto a la novedad y a lo fortuito, no es un proceso enteramente arbitrario, sino que está en gran medida condicionado por el pasado (p. 245). Los tres tipos de enlaces sincrónicos tienen su correspondencia dinámica en otros tantos enlaces diacrónicos cuya naturaleza y efectos son difíciles de discernir puesto que no sólo operan de forma secuencial sino que también, y con mayor frecuencia, de modo simultáneo y produciendo solapamiento. Por eso, nos limitamos a repasar sus

⁴⁹ Y que por tanto, como muestra la Figura 4.2, forman parte de las reglas exógenas de juego que afectan al dominio de análisis institucional junto con factores tecnológicos, reglas formales, el entorno internacional, etc.

⁵⁰ Por ejemplo, como sugiere la literatura de VoC, cualquier intento por implantar un modelo nacional de formación laboral que sea altamente específico y genere una alta productividad (al estilo alemán) requiere las instituciones complementarias propias de una “economía de mercado coordinada”: e.g., relaciones inter-empresariales colaborativas; inversión y orientación empresarial a largo plazo; mercado laboral menos flexible; prevalencia de capital/financiación a largo plazo (préstamo bancario, núcleo duro accionarial, etc.). Por otra parte, la efectividad de un programa que buscase ese mismo objetivo dentro de una “economía de mercado liberal” se vería seriamente limitado por presiones competitivas a corto plazo, agresivos mercados de control corporativo o una extrema flexibilidad laboral, etc.

principales características e implicaciones de forma sumaria antes de extraer algunas conclusiones generales sobre la problemática diacrónica del análisis institucional⁵¹.

Los tres tipos de enlaces diacrónicos según Aoki son:

- 1) Arraigamiento social solapado (*overlapping social embeddedness*): el arraigamiento social en perspectiva dinámica reconoce que “la naturaleza básica del *capital social* en el dominio de intercambio social” presenta una alta tenacidad temporal al cambio (p. 247). Al menos, en comparación con la mayor maleabilidad de la formas de juego en los dominios transaccionales económicos que en él quedan arraigados⁵². Dependiendo del contexto, esta interdependencia diacrónica puede tener el efecto de (i) impedir la transición hacia una nueva estructura institucional adaptativamente más eficiente, o por el contrario (ii) facilitarla; puede asimismo (iii) desempeñar una función relevante fuera del contexto inicial (mediante la transferencia del capital social hacia nuevos dominios económicos), o (iv) perder su eficacia para ser posteriormente reconstruida/remplazada por un tipo de arraigamiento social distinto (casos de desplazamiento y reconstrucción del capital social). Este tipo de arraigamiento, como afirma Aoki, sugiere que la evolución institucional a largo plazo posee un elevado grado de *dependencia de trayectoria* (p. 246). En particular, cuando una sociedad reposa sobre patrones (valores) éticos compartidos que son estables (están profundamente arraigados) se produce un isomorfismo entre los múltiples juegos de intercambio social a nivel micro y lo que vendría a ser una representación subconsciente en los modelos mentales de los agentes de un “juego social genérico” a nivel macro de la organización social. Esto tiende a reproducir la realidad social constituida y consolida un orden normativo genérico que contribuye al fortalecimiento de los equilibrios resultantes en los dominios económicos que en él queden arraigados (p. 248).
- 2) Reconfiguración del agrupamiento en dominios ajenos al intercambio social: en sentido dinámico, este mecanismo puede producir la integración (en distinto grado y forma) de varios dominios que entran en contacto (e.g., comercio internacional o inversión directa en el

⁵¹ En el Cap. 10, Aoki (2001) formaliza los mecanismos, extrae implicaciones analíticas y provee ejemplos que ilustran el efecto predominante de cada una de estas interdependencias en la medida en que pueden ser aisladas.

⁵² Como afirma Aoki, los parámetros relevantes a los dominios económicos pueden “transformarse, depreciarse y crearse” con relativa rapidez: e.g., (1) cambios en las capacidades y disposiciones de los agentes por aprendizaje y cambios demográficos; (2) mayor disponibilidad de información para alimentar el proceso de toma de decisiones relativas a las transacciones económicas inducido por mejoras en las tecnologías de comunicación; y (3) cambios en otros parámetros del entorno (tecnología de producción, sistema jurídico, acción gubernamental, el entorno institucional exógeno, etc.) que alteran de forma exógena la función de consecuencias (objetivas) sobre las acciones de los agentes.

extranjero). La interacción estratégica entre agentes previamente separados puede tener como efecto la paulatina desaparición de los dominios primigenios y la constitución de un sólo juego enlazado post-integración; o también la persistencia de tales dominios pero con formas de juego alteradas. Por otra parte, la reconfiguración de los enlaces existentes mediante su desagrupamiento y un novedoso reagrupamiento posterior puede conducir a una dinámica innovadora reminiscente de la destrucción creativa *schumpeteriana*⁵³, o en su defecto, al callejón sin salida de una estagnación institucional (efecto cerrojo o *lock-in*) que dificulte una evolución institucional adaptativamente eficiente (p. 246). Es importante señalar que la evolución post-integración (o post-contacto) no depende sólo de la estructura tecnológica de los dominios enlazados, sino que dada la multiplicidad de estados de equilibrio, la selección de la nueva institución —que no se hace en un vacío institucional— está condicionada en perspectiva diacrónica por (algunas o todas) las que en su día se integraron (o entraron en contacto). Estas instituciones primigenias, incluso cuando han dejado de existir como juegos aislados, dejan su huella en la naturaleza de las instituciones futuras que de ellas derivan en lo que Aoki considera un caso de dependencia de trayectoria por excelencia (p. 260).

3) Complementariedad institucional diacrónica: la interacción dinámica entre dominios complementarios hace que cualquier cambio en los valores paramétricos en las reglas exógenas relevantes⁵⁴ a uno de ellos (institución “A”) —e.g., en tecnología, capacidades, ordenamiento jurídico, orientación en la acción del Estado, dominio internacional— produzca un efecto sobre sus instituciones complementarias (“B”, “C”, etc.), y que éstas a su vez (en una dinámica de acción-reacción) condicionen el equilibrio emergente en “A” (p. 267). En su *teorema del impulso (momentum theorem)*, Aoki demuestra que una estrategia de equilibrio en un juego (nueva institución) no puede contemplarse de forma autónoma (*stand-alone*), es decir, ni emerge, ni puede diseñarse *in vitro*. El efecto de cualquier alteración institucional, sea deliberada (e.g., acción política) o provocada por una perturbación externa, se verá amplificado o amortiguado por la existencia y fuerza de complementariedades (o incompatibilidades) institucionales diacrónicas. Este mecanismo es esencial para entender la efectividad de las

⁵³ La desintegración de dominios enlazados en situaciones de crisis abre oportunidades para su reconfiguración (distinto reagrupamiento). Sin embargo, para que el agente “reconfigurador” obtenga rentas en base a las nuevas externalidades y/o información que genera, debe vencer las resistencias de los beneficiarios de los modos de agrupamiento precedentes, lo que normalmente exige un impulso de emprendimiento *schumpeteriano* (ibid, p. 264).

⁵⁴ Y que por tanto afecta a su función de consecuencias: i.e., a la forma de juego exógena y objetiva (véase Fig. 4.1).

reformas económicas: por qué con frecuencia producen resultados inesperados y fracasan⁵⁵ (p. 246); pero también para esclarecer cómo las complementariedades pueden propagar un pequeño *impulso* reformista —que acabaría amortiguado en ausencia de ellas— y viabilizar nuevas instituciones que al ser complementarias, se refuerzan entre ellas, y cuyo efecto acumulativo, si se sostiene, podría alterar el conjunto del sistema institucional (p. 269).

A la luz de lo visto en este epígrafe, se pueden extraer algunas implicaciones de calado para orientar el análisis institucionalista:

- 1) Los tres enlaces diacrónicos son útiles a efectos analíticos aunque en la compleja realidad institucional no se manifiestan en su forma idealizada, sino que se superponen y entrelazan. En particular, tanto la reconfiguración dinámica del agrupamiento de dominios en la innovación *schumpeteriana*, como los enlaces paramétricos en la complementariedad institucional, no pueden darse fuera de un sustrato institucional más profundo (e.g., de valores normativos que vertebran toda la acción colectiva). Así, éstos se insertan implícitamente en un arraigamiento social solapado cuya característica definitoria es el *diferencial* de tenacidad al cambio entre sus componentes. Esto sugiere que el isomorfismo en los múltiples juegos sociales que señala Aoki —y que podemos asumir procede de un *meta-juego* de intercambio social sumamente estable y culturalmente condicionado⁵⁶— confiere consistencia sistémica al conjunto institucional.
- 2) La doble perspectiva —sincrónica y diacrónica— de las interdependencias pone de relieve dos aspectos de la dependencia de trayectoria que conviene diferenciar: (i) el estado institucional del que se parte, es decir, las condiciones iniciales, y (ii) las posibilidades *acotadas*

⁵⁵ El fracaso de las reformas rusas en la década de los noventa para generar un mercado de control corporativo que incentivase el buen gobierno de las empresas recién privatizadas es un caso ilustrativo. A pesar de una nueva ley corporativa y de un marco jurídico que amparaba la propiedad privada, el objetivo no se logró, según Aoki (2001, p. 272) por la falta de competencias en varias áreas complementarias: e.g., banca de inversión, agencias de rating, análisis de valores, gestión de fondos, capacidad regulatoria y supervisora, y especialmente tribunales competentes. Y, más en general, sostiene Aoki, porque en lógica de dependencia de trayectoria, las nuevas circunstancias no acabarán con la colusión entre los intereses de los burócratas y gestores de las SOE de la era soviética. Así, aunque éstos cambiaron a nivel de individual de cada empresa, la *mentalidad* de la nueva élite industrial que lograría hacerse con los derechos de control de las empresas privatizadas seguiría siendo en esencia la misma que antes.

⁵⁶ Recordamos aquí los dos modos básicos de articulación de la acción social que según Greif y Tabellini predominarían históricamente en China y en Occidente, y que ya presentamos en el Cap. 2. Por otra parte, esta idea es plenamente consistente con la literatura del Capitalismo Comparado y con el papel *constitutivo* (cultural profundo) de unas instituciones que, afirman Chang y Evans (2005), inculcan una visión del mundo que los individuos interiorizan. Por eso, el capital social (en un sentido cultural profundo), siempre que mantenga una cierta consistencia, hace de puente para la adaptación del dominio económico tradicional a las condiciones propias de la modernidad (Aoki, 2001, p. 256).

para operar sobre él y transformarlo⁵⁷. Para analizar lo primero es suficiente una perspectiva *estática y superficial* que (a modo del arraigamiento horizontal de Granovetter) sitúe la acción de los agentes dentro de un marco institucional sistémicamente coherente y vertebrado por enlaces sincrónicos (externalidades de red, juegos enlazados estratégicamente, etc.). Ocuparse del cambio institucional, sin embargo, es una cuestión más compleja que requiere una perspectiva *dinámica y en profundidad* que segregue entre distintas capas institucionales en función de su profundidad de arraigamiento y tenacidad. Dicho de otro modo, el problema diacrónico que estudia Aoki a través de las interdependencias dinámicas no puede abordarse bajo una perspectiva estática porque la trayectoria institucional no es una mera concatenación de estados sincrónicos desvinculados temporalmente, sino que es dependiente del pasado —posee consistencia dinámica— en la medida en que el conjunto institucional en un momento temporal dado es a la vez *condición inicial y condición de posibilidad* del cambio⁵⁸. Por eso existe necesariamente un “gradiente” institucional que hace que el cambio de las instituciones más superficiales esté condicionado por las capas más profundas que *resisten*. Este es precisamente el concepto de arraigamiento en profundidad que nos interesa en esta tesis. Un concepto que integra los distintos tipos de enlaces diacrónicos de Aoki y que reconociendo la existencia de un gradiente institucional va a permitir explorar la dependencia de trayectoria: cómo los procesos de cambio institucional mantienen su consistencia dinámica y proveen un mínimo de continuidad institucional.

3) Aunque Aoki no deja duda alguna sobre la efectividad de los tres mecanismos diacrónicos que confieren dependencia de trayectoria al cambio institucional —su huella permanece incluso cuando los enlaces han sido modificados o desaparecen—, igualmente nos previene contra toda tentación determinista: e.g., ni las complementariedades que amplifican un impulso de cambio bastan ellas solas para determinar el estado de equilibrio al que se llega (p. 269), ni la existencia de arraigamiento social solapado nos permite determinar sin información adicional cuál de los cuatro posibles efectos (mencionados) prevalece ante las presiones de cambio, y menos aún, la institución final que resultará (p. 247). En conclusión, aunque el análisis deductivo de estos

⁵⁷ Utilizando el símil de un barco, toda travesía debe iniciarse en un punto de partida (determinado) y está a la vez sujeta a posibilidades de navegación acotadas: en función de la tecnología (propulsión, aparatos de navegación) y de las capacidades de la tripulación sólo podrá alcanzar un conjunto acotado de puertos (y no otros).

⁵⁸ Al margen de que la condición de posibilidad también quede limitada/habilitada por factores extra-institucionales como la tecnología, dotación de recursos, etc.

mecanismos puede acotar el rango de soluciones a considerar, pasar de los *múltiples* estados de equilibrios posibles al resultado institucional finalmente seleccionado es una cuestión que una vez más, como muestra Aoki (2001, Cap. 10) en los múltiples ejemplos que ofrece, requiere el estudio de abundante información histórica y contextual. Nótese cómo esto es plenamente consistente con el planteamiento del AATF propuesto en el Cap. 3.

4) Los puntos precedentes sugieren que la eficiencia del cambio institucional pilotado —el diseño y despliegue de políticas públicas para “mover” las elecciones colectivas de los agentes en una determinada dirección (p. 270)— depende de cómo el sistema institucional “procesa” (amplificando, amortiguando o redirigiendo) el impulso de cambio, lo que a su vez está relacionado con la estructura del sistema institucional y sus interdependencias (o incompatibilidades) dinámicas y, en particular, con el modo en el que las instituciones más profundas y tenaces de naturaleza evolutiva (social y cultural) que *no* son objeto de diseño deliberado, limitan las posibilidades de cambio de las más superficiales que sí lo son y que en ellas quedan arraigadas. Esto exige un enfoque pragmático y realista (i.e., consciente del arraigamiento e incremental) que debe orientarse inicialmente hacia aquello que es factible cambiar con el menor gasto energético, evitando disipar y desperdiciar (en *fricción*) las energías movilizadas en un enfrentamiento directo con las resistencias estructurales sistémicas⁵⁹.

2.7 La potencia analítica del aporte de Aoki: el caso del dominio político

El análisis de las innumerables instituciones del mundo real y de la forma en la que interactúan unas con otras, recuerda Roland (2004), es una propuesta inabordable por su “complejidad astronómica”. Es factible centrarse en el estudio *micro* de una determinada institución —habiendo

⁵⁹ Esta problemática es común a todos los procesos sociales/psicológicos autoreforzados (realimentación positiva) con rendimientos crecientes y que generan dependencia de trayectoria y, potencialmente, un efecto *lock-in*. Véase sobre este tema el interesante artículo de Pierson (2000). Un ejemplo ilustrativo es la personalidad humana: ante presiones adaptativas intensas y sostenidas (i.e., estado de crisis), una persona madura puede emprender un proyecto de cambio. Sin embargo, el efecto del cambio, en un momento dado, es superficial e incremental, y paradójicamente sólo se realiza desde el núcleo de su propia personalidad. Cambiar el núcleo (la esencia de la personalidad), de ser posible, sólo lo sería como resultado de un largo e incierto proceso de transformación de las capas externas anidadas. Estamos por así decir condenados a asumir esa condición *estructural* común a todo lo material o humano que surge de procesos auto-organizados bajo lo que Ilya Prigogine llama “el papel constructivo del tiempo”. Por eso, el arte del pilotaje institucional debe ser ante todo el arte del uso *eficiente* de la energía reformista: de su canalización realista hacia donde pueda tener efecto (aunque sea humilde e incremental), evitando la pretensión (ineficiente e irrealizable) de cambiar todo de golpe (e.g., como la personalidad de un adulto). El buen “pilotaje” institucional, como en la famosa invocación del teólogo Reinhold Niebuhr, implica (1) aceptar lo que (al menos a corto plazo) no puede cambiarse; (2) la determinación para cambiar aquello que puede serlo; y, sobre todo, (3) la sabiduría para distinguir entre ambos.

previamente acotado un entorno institucional que se da como fijo y exógeno en el análisis—, pero para el análisis *macro* de un proceso reformista esto no es posible. Sin embargo, como señala Roland, esto no es necesario porque en la práctica las instituciones y sus relaciones guardan una cierta “consistencia sistémica”. Se entiende así que el objetivo declarado de Aoki (2001) sea “descubrir las leyes generales de las regularidades que prevalecen a lo largo de los diferentes conjuntos de entramados institucionales” (p. 27).

De acuerdo con ese objetivo, y a efectos de lo que más interesa en este trabajo, resumimos el potente desarrollo analítico de Aoki (2001) en torno a cinco ideas principales:

- 1) Las proto-instituciones surgen como soluciones *evolutivas*, y por tanto tenaces, para resolver problemas de acción colectiva. Esto contrasta con la especificación exógena de las mismas en dominios extra-económicos⁶⁰ (jurídico, sociológico, político, tecnológico, etc.) que predomina en el análisis económico convencional (p. 33).
- 2) La teoría de juegos especifica con claridad los modelos y permite entender cómo y por qué se produce la convergencia de creencias que lleva a satisfacer unas funciones institucionales básicas y primitivas. Las instituciones más elaboradas que vertebran la acción colectiva en las sociedades avanzadas surgen de la evolución de estas “plantillas” proto-institucionales, por lo que conservan sus características más elementales.
- 3) Las proto-instituciones actúan como *unidades elementales* o *plantillas* que —concretizadas, extendidas, enlazadas, solapadas y anidadas en modo innumerable— conforman, como muestra la Figura 4.2, la tupida y compleja, y aún así coherente, estructura del entramado institucional general (p. 33).
- 4) La modelización de una institución (o *conjunto* institucional) en base a sus múltiples proto-instituciones constitutivas lleva implícito la especificación de los nexos entre ellas, es decir, sus *interdependencias* (p. 17). Este es un aspecto extraordinariamente potente del aporte de Aoki.
- 5) Las proto-instituciones son implícitamente *portadoras* del arraigamiento en profundidad. Su conceptualización como “armazones” evolutivos y tenaces que surgen en lógica de dependencia

⁶⁰ Hasta el surgimiento de las nuevas corrientes sociológicas a partir de los años sesenta (incluyendo el nuevo institucionalismo sociológico), la tradición de Durkheim y Parsons ha llevado a considerar las normas como algo que los individuos interiorizan a través de la temprana socialización, y no como una realidad socialmente constituida y reproducida a través de la experiencia cotidiana (ibid, p. 51).

de trayectoria y que no son diseñables *ad hoc*, y su alto grado de abstracción —representan estados de equilibrios generales e idealizados— subrayan su característica *estructural* y su robustez frente al cambio. Así, el cambio institucional puede entenderse en dos niveles: el más arraigado de la proto-institución (que hemos asociado en el Cap. 3 a la escala temporal de la estructura) y el más contingente asociado a los detalles contextuales que decantan un equilibrio específico sobre la *estructura* de la primera⁶¹.

El análisis que hace Aoki del dominio político y sus proto-instituciones, se resume a continuación, ya que tiene un interés doble: es ilustrativo de lo que antecede y permite además ahondar en el análisis de las instituciones relativas a la gobernanza política.

En el enfoque basado en la teoría de juegos, Aoki (2001, pp. 151-179) distingue entre el gobierno como *actor* central (organización) en un juego genérico de intercambio político, y lo que denomina “Estado”, es decir, el “orden estable en las relaciones entre el gobierno y los agentes privados” (p. 152), que no es otra cosa que el *modo de gobernanza política que surge como equilibrio de Nash en dicho juego*⁶². Bajo esta perspectiva sustantiva del juego (como realmente se juega), el Estado no es ni una organización, ni un ordenamiento jurídico, sino un orden normativo endógeno en cuya “construcción” participa el gobierno, pero al que también se ve sometido.

La estructura básica del juego que diseña Aoki (2001) pretende modelizar el “dilema político fundamental” de una economía según Weingast (1995) que no es otro que el del constreñir el uso arbitrario del poder: el mismo poder que permite a un agente u organización (e.g., el gobierno) salvaguardar los derechos económicos de los ciudadanos, también puede utilizarse para violarlos. En el juego, los ciudadanos (agentes privados) necesitan la protección de los DP como condición necesaria para su bienestar económico. Esta protección sólo puede ofrecerla el gobierno⁶³ (que goza del monopolio del uso de la fuerza) a un coste que se traslada a los ciudadanos por la vía impositiva. El gobierno, como actor estratégico e interesado, puede en determinadas circunstancias tener la motivación de vulnerar los DP privados e incurrir en un comportamiento confiscatorio que

⁶¹ E.g., como un árbol cuyas ramas crecen sobre un tronco ya establecido. Cambiar la proto-institución que gobierna un determinado dominio es complejo y no se hace por diseño deliberado.

⁶² Esta es precisamente la definición de “gobernanza política” que es relevante a esta tesis: el modo real (bajo un prisma sustantivo) que en condiciones de equilibrio tienen los distintos agentes de jugar al “juego político” (institución).

⁶³ Obviamente “gobierno” como nombre genérico para el agente (idealizado) en una relación política asimétrica.

afecte a todos, o sólo parte de los ciudadanos⁶⁴. Los ciudadanos tienen la opción de oponer resistencia al gobierno (asumiendo un “coste de conflicto”) de forma individual o colectiva (incurriendo además en un “coste de coordinación”). Pasado cierto umbral de resistencia, el gobierno también debe asumir un coste que puede suponer su expulsión del poder (p. 153). La pregunta central a la que pretende responder el juego así planteado es: ¿qué respuesta coordinada de los ciudadanos (o grupos) para oponerse a la transgresión del gobierno es auto-exigible y por tanto creíble? O, alternativamente, ¿bajo qué condiciones (y para quiénes) puede ser creíble el compromiso del gobierno de respetar los DP?⁶⁵

El análisis de Aoki, inspirado en el trabajo de Barry Weingast, arroja tres prototipos idealizados de Estado —democrático, depredador y colusivo— que surgen como soluciones estables del juego.

Mientras que en el *Estado depredador* uno de los agentes (o colectivos) genéricos, “A” o “B”, sufre sistemáticamente la acción confiscatoria del gobierno, pero ambos ceden (y no resisten) por temor al coste de conflicto, en el *Estado colusivo* el gobierno y uno de los agentes privados (e.g., un grupo de interés o social “A”) se confabulan para beneficiarse de la violación sistemática de los derechos de otro (e.g. “B”).

En el Estado “democrático” idealizado de Aoki (2001), que emerge como resultado endógeno del juego, no debe buscarse ninguna connotación relativa a las reglas formales del juego político (e.g., sufragio universal). En un sentido sustantivo, se llega a dicho equilibrio cuando para la mayoría de agentes el coste previsible de futuras violaciones *aleatorias* de los DP excede el coste de coordinar una resistencia al gobierno. En esta situación, la amenaza de *resistir* se hace creíble porque “la creencia dominante es que cualquier acción depredadora por parte del gobierno se castigará con la retirada del apoyo de los agentes privados” (p. 156).

Es importante señalar la centralidad de las consideraciones informativas dentro del modelo. El que la confiscación, aunque arbitraria, sólo pueda ser *aleatoria* y no *selectiva* —i.e., que no pueda dirigirse de forma deliberada contra determinados agentes o colectivos (grupos sociales o de

⁶⁴ Esto puede hacerse por múltiples vías además de la expropiación directa: e.g., devaluación monetaria (e.g., señoriaje), subida de impuestos, etc. Todas tienen en común el incumplimiento de un compromiso que altera las reglas de juego.

⁶⁵ A estas alturas debe estar claro que las respuestas a estas preguntas no pueden estar en reglas formales (el ordenamiento jurídico), sino que deben resultar en el propio interés (motivación) tanto del gobierno como de los ciudadanos-agentes privados de proteger / defender los derechos de propiedad (ibid, p. 153).

interés)—, distribuye el riesgo de forma homogénea entre los agentes⁶⁶. Bajo estas condiciones, es costoso para el gobierno identificar de forma sistemática, y por tanto discernir, quiénes pueden ser (o ya han sido) víctimas, aliados o simples espectadores neutrales. Esta limitación reduce las opciones estratégicas para beneficiarse de la violación selectiva de los DP porque los ciudadanos — que no pueden saber *ex ante* si serán (o volverán a ser) víctimas de futuros abusos— tendrán la motivación de coaligarse al margen de que hayan sido víctimas o no en el pasado⁶⁷, o de que compartan otras ideas políticas (p. 156). Si los costes de coordinación no son prohibitivos, esto se traducirá automáticamente en la amenaza creíble de penalizar al gobierno.

La pregunta clave es determinar bajo qué condiciones se obtiene una situación aproximada de “simetría” entre los agentes (político-económicos) que dificulte un tratamiento diferencial por parte del poder político. Parece claro, según Aoki (2001, p. 157), que esto está asociado a los dominios políticos en los que han evolucionado clases sociales/económicas relativamente homogéneas que han sido partícipes exclusivos en el juego político, o en los que la clase media (económica) obtiene la hegemonía política en un régimen representativo. Los ejemplos históricos paradigmáticos de estas dos situaciones son, respectivamente, la Inglaterra de la Revolución Gloriosa en el siglo XVII y la de la consolidación de la monarquía parlamentaria durante el siglo XIX.

De lo que antecede pueden extraerse las siguientes implicaciones:

1) Como señala Aoki (2001), el concebir el Estado como un fenómeno de equilibrio —un modo dominante de gobernanza política—, permite explorar la relación entre el dominio político y las instituciones de los distintos dominios económicos (comercio, organizativo, etc.), lo que arroja luz sobre la “naturaleza de la economía política en perspectiva comparada” (p. 152). Los enlaces a diferentes niveles de arraigamiento institucional entre los dominios políticos y económicos se hacen evidentes. En una perspectiva sincrónica y superficial, cada tipo de Estado se asocia con un determinado nivel de protección de los DP privados y de eficiencia de

⁶⁶ Estas condiciones informativas recuerdan a la idea del *velo de la ignorancia* de John Rawls: el individuo que no conoce su destino asume una perspectiva “universal”. Esto neutraliza los sesgos introducidos por factores contingentes que tocan en suerte al individuo concreto confiriendo una posición ventajosa o desventajosa (e.g., clase social).

⁶⁷ Esto es así porque si los agentes saben que el comportamiento del gobierno es asimétrico (i.e., penaliza o beneficia de forma sistemática a determinados colectivos), el no-resistir o la colusión con el gobierno pueden convertirse en estrategias dominantes. En definitiva, es el temor (probabilístico) que tiene un agente de ser víctima en carne propia de la acción expropiadora del gobierno, lo que le induce a resistir disminuyendo el coste relativo de hacerlo (ibid, p. 156).

los mercados⁶⁸ (p. 156). En un sentido diacrónico más profundo, cabe interrogarse sobre qué elementos —qué estructura del juego— propician en lógica evolutiva una solución estable, por ejemplo, de tipo democrático como la que se produce en Inglaterra. El modelo de Aoki sugiere que la aproximación a la condición de simetría es necesaria para hacer creíble la amenaza de castigo al gobierno infractor. Sin embargo, tal condición de simetría no es sólo *política* pues está vinculada de forma general a mercados competitivos en los que ningún agente económico *cum* jugador político ejerce un poder monopólico/monopsónico que pueda inducir al gobierno a explotar tal asimetría. En definitiva, y como afirma Aoki, los “mercados competitivos pueden ser una fuente del Estado democrático en el que el gobierno se somete al imperio de la Ley”, por lo que en un sentido dinámico la relación entre ambos no es unidireccional, sino que ambos co-evolucionan (p. 158).

2) La simetría de los agentes frente al gobierno puede verse como un tipo de capital social en forma de *conciencia cívica* que lleva a defender el imperio de la Ley o *rule of law* aunque sea por consideraciones utilitaristas-rationales de cada agente: “si hoy tolero que abusen de mi vecino, mañana puede tocarme a mí”. Así, para habilitar mecanismos de acción colectiva que desactiven la opción del gobierno de recurrir a la vieja táctica del divide y vencerás (que conduce a los equilibrios de tipo *colusivo* y *depredador*) se requieren lo que Aoki denomina “creencias colectivas estables”, es decir, el desarrollo de una *cultura política* que siendo compartida tanto por los agentes privados como por el gobierno, sustente un cierto orden normativo, o *contrato social*⁶⁹, que más allá de las distintas coyunturas políticas guíe la acción de los jugadores, y en particular que haga creíble las sanciones que se derivarían de un comportamiento *desviado*. Todo esto subraya la dimensión evolutiva de las creencias colectivas arraigadas. Por eso, la emergencia del Estado democrático —que en su forma idealizada (e inexistente en el mundo real) representaría el estado de equilibrio en el que el gobierno menos interfiere en el orden espontáneo que garantiza la protección de los DP, y por tanto el más eficiente económicamente—, afirma Aoki (2001), “no puede darse por hecho de forma

⁶⁸ En los casos de Estado *colusivo* y *depredador*, el modelo de Aoki arroja costes sociales derivados de la ineficiencia en la protección de los DP.

⁶⁹ Orden normativo que como se ha visto en el Cap. 3 puede verse como el núcleo central y tenaz de un “contrato social” tácito pero sustantivo que se declina de forma concreta según la situación específica de cada época.

automática” (p. 152). Dicho de otra forma y según la tesis de Almond y Verba (1963), no puede entenderse al margen de la cultura política que lo hace posible⁷⁰.

3) El modelo de juego político de Aoki (2001) sugiere que en sentido dinámico las “creencias culturales” —expectativas compartidas auto-exigibles según Greif (1994)— que sostienen un orden normativo político emergen como resultado de complejos y dilatados procesos históricos que en ningún caso son objeto de diseño deliberado. Por ejemplo, North y Weingast (1989), en un artículo ampliamente citado, estudian cómo de la evolución del juego político en la Inglaterra del siglo XVII surge el *rule of law* y las bases de la actual monarquía parlamentaria⁷¹. Así, según estos autores, a diferencia de otras potencias de la época (e.g., Francia y España), los cambios institucionales que siguen a la Revolución Gloriosa de 1688, conducen al compromiso *creíble* (por *auto-exigible*) de la Corona de proteger los DP, lo que será una de las claves de la futura preeminencia de la economía británica⁷² (p. 828).

4) Desde una perspectiva institucional, si bien un equilibrio en el juego político es creíble porque se sustenta en creencias compartidas entre los jugadores (visión subjetiva), estas creencias no son exógenas al juego, sino que (como muestra el diagrama COASE de Aoki) son resultados endógenos al mismo que deben apoyarse a su vez en una base sustantiva (visión externa), es decir, en la inferencia que los actores hacen de la historia: e.g., en las consecuencias materiales que tuvieron los distintos modos de articular la acción colectiva para oponerse al abuso del gobierno/rey (e.g., confrontación, luchas, sangre derramada, fracaso, éxito).

5) Que el análisis histórico sea esencial para entender el cambio institucional implica que éste no puede ser nunca completamente modelizable. Esto es claro en dos sentidos. Primero, porque cualquier subconjunto institucional analizado es sólo parte de un conjunto más amplio que ha de

⁷⁰ De hecho, esto sugiere que al depender más de la componente espontánea y auto-organizativa, y menos de la imposición jerárquica del cambio institucional impulsada por el gobierno, este estado de equilibrio necesitaría comparativamente un proceso evolutivo más dilatado frente al del Estado colusivo o depredador.

⁷¹ El análisis histórico de North y Weingast (1989) pone de relieve cómo el sistema de monarquía parlamentaria británico evoluciona como equilibrio estable del juego político en las condiciones históricas de la Inglaterra del siglo XVII. En aquella época, la dinastía de los Estuardos debía tratar con dos partidos que aunque representaban intereses divergentes —los de las clases comerciante (Whigs) y terrateniente (Tories), respectivamente—, coincidían en su voluntad de defender sus DP. Tras episodios en los que los monarcas se aliaban con uno u otro, Whigs y Tories decidirán coordinar su resistencia ante los abusos de la monarquía, logrando deponer a Jacobo II en la Revolución Gloriosa de 1688. A partir de entonces, todo nuevo rey deberá adherirse a una Carta de Derechos (*Bill of Rights*). En consecuencia, y a pesar de las divergencias ideológicas, la creencia compartida (también por el rey) de que al monarca incumplidor de ciertos códigos de conducta se le retiraría el apoyo del pueblo, convierte en auto-exigible la promesa de proteger los derechos económicos y políticos de los ciudadanos.

⁷² Según los autores, sobre todo a través de su efecto sobre el desarrollo de los mercados de capitales privados.

darse como exógeno: e.g., North y Weingast (1989, p. 805) reconocen que su análisis se centra en el juego político y deja de lado importantes consideraciones económicas y religiosas (la lucha encarnizada entre católicos y protestantes). Segundo, aunque el cambio institucional es eminentemente incremental y por tanto todo cambio en apariencia significativo debe hacerse sobre “terreno abonado” (e.g., la Revolución Gloriosa no se entiende sin un trasfondo de un siglo de guerras civiles y revolución, que a su vez hunde sus raíces en antecedentes históricos de varios siglos⁷³), esto no mitiga el efecto que el azar, o pequeños sucesos (no modelizables), pueden tener “aguas” abajo en una lógica de dependencia de trayectoria: e.g., sin ir más lejos Revolución Gloriosa triunfa por poco, y en gran parte porque la Corona inglesa no contaba con un ejército regular como el de Francia o España⁷⁴; de otro modo, quizás los destinos políticos de estos tres países hubieran podido asemejarse (North y Weingast, 1989, p. 828).

6) Una proto-institución mantenida en el tiempo tiene el efecto de afianzar las creencias compartidas que la crean como estado de equilibrio endógeno. La parte nuclear de estas creencias compartidas —que permanece inalterada dentro de la trayectoria dinámica del equilibrio—, estabilizada y reutilizada en una lógica de dependencia de trayectoria, puede interiorizarse como un sustrato ético que se da por hecho. Por ejemplo, la evolución del juego político en Inglaterra sirve para desarrollar y afianzar una “moralidad generalizada” (según el término de Greif y Tabellini, 2010) que es clave para sostener la solidaridad cívica —i.e., oponerse a la injusticia política incluso cuando afecta a otros— y que tendrá un profundo impacto sobre la trayectoria futura de la evolución institucional⁷⁵. En definitiva, también la cultura —y en este caso la cultura política— es en su origen una construcción institucional (primitiva) que puede explicarse sin necesidad de recurrir a axiomas sobrenaturales o a autoridades morales externas al juego (e.g., eclesiásticas). Así, como sostiene Aoki (2001, p.

⁷³ Como señalan North y Weingast (1989, p. 831), no deja de ser una cierta arbitrariedad centrar el análisis en el siglo XVII, y no verlo como una evolución en el juego político que se inicia ya con la Carta Magna impuesta a Juan I y que desde principios del siglo XIII obliga a los reyes ingleses a respetar ciertos derechos de la nobleza (ibid, p. 831).

⁷⁴ Los monarcas ingleses debían solicitar el apoyo de la nobleza para sus campañas bélicas. Nótese hasta qué punto este análisis histórico ya prefigura dos características centrales del mecanismo de causalidad constitutiva que vamos a desarrollar en el Apartado 3 de este capítulo y en el Cap. 5: (i) la noción de *terreno abonado* sugiere una dependencia de trayectoria que acota la evolución que es posible, pero a la vez (ii) no la determina pues reconoce el efecto de eventos imprevisibles sobre los equilibrios finales que emergen. Se conjuga así un elemento de *necesidad* con otro de *azar* en lo que es la característica definitoria de los fenómenos complejos.

⁷⁵ Como vimos en el Cap. 2, estos autores relacionan la moralidad *generalizada* y la moralidad *limitada* (restringida a las relaciones de parentesco) con dos modos organizativos dominantes: la vida urbana característica en Occidente con la organización basada en clanes que históricamente ha predominado en China (Greif y Tabellini, 2012).

77), se puede afirmar en sentido *aristotélico* que es la fuerza de la costumbre la que al convertirse en “segunda naturaleza” crea la moral, y no al revés⁷⁶.

El modelo de Aoki permite explorar bajo qué condiciones se obtienen los diversos mecanismos idealizados de gobernanza política que sirven (con mayor o menor eficiencia) para resolver un problema de acción colectiva: constreñir de forma creíble el comportamiento confiscatorio del gobierno. Sin embargo, las creencias de equilibrio que emergen del juego político son auto-exigibles por su dimensión sustantiva, es decir, porque subyace la capacidad material (y eficaz) tanto para infringir como para defenderse penalizando al infractor: e.g., en el caso del modelo democrático inglés, en sus orígenes, tal defensa se ejecuta y adquiere materialidad mediante la insurrección armada, cuando así lo pactan los partidos políticos que al actuar en representación de determinados grupos de actores económicos (propietarios) confieren a éstos su dimensión política de ciudadanos⁷⁷. En última instancia, por tanto, el compromiso del gobierno es creíble en un sentido *imperativo*, aunque la elegancia de la aproximación dual (subjetiva-objetiva) de Aoki permita, como en los modelos de Diermeier (del Cap. 3), que la condición de credibilidad no se especifique exógenamente, sino que emerja como equilibrio endógeno del juego en un sentido *motivacional*⁷⁸.

El modelo canónico de Aoki puede enriquecerse en base a supuestos institucionales más refinados y *ad hoc* que sobre la base de los tres tipos principales de Estado permiten derivar diversas subcategorías y variantes que amplían la tipología cubierta⁷⁹. Por ejemplo, Aoki (2001) propone un modelo más sofisticado para el Estado desarrollista (pp. 169-175) como una variante del Estado colusivo. En él, el Estado utiliza su poder para extraer excedentes del sector rural y canalizarlos en modo de subsidios *condicionados* hacia una serie de (familias de) empresarios elegidos como posibles campeones nacionales. El juego estratégico que vertebra la cooperación

⁷⁶ Esto revierte el orden causal *weberiano* entre la moral y la costumbre. Aristóteles, recuerda Aoki, ya señalaba que etimológicamente la palabra “ética” (*etike*) derivaba del término “costumbre” (*êthos*). Así, para el filósofo griego, la ética originalmente representaba una especie de *segunda casa o naturaleza* que se adquiría por el hábito (y no por determinación biológica). Aoki cita también a Arrow, para quien una “obligación moral” es similar a la ejecución implícita de un acuerdo, por lo que los sentimientos interiorizados de culpabilidad y satisfacción son “equivalentes esencialmente inconscientes de un acuerdo que representa decisiones sociales” (Aoki, 2001, p. 77).

⁷⁷ En la versión contemporánea del Estado democrático, la insurrección armada se cambia obviamente por los instrumentos habituales del Estado de derecho.

⁷⁸ Nótese que esto permite afirmar que una restricción sólo es *imperativa* en sentido estricto cuando es auto-ejecutable en base a un compromiso *motivacional* subyacente que resulta creíble. Es decir, para evitar el *formalismo* institucional, una restricción teóricamente *imperativa* como una ley en un Estado de derecho, sólo lo es realmente cuando es la manifestación extra-institucional (N4) de un equilibrio *motivacional* de N3. Se trata respectivamente de las representaciones *externa* (N4) e *interna* (N3) de un mismo resultado institucional.

⁷⁹ Véase la tabla en la pág. 178 de Aoki (2001).

entre el gobierno (arquitecto y controlador de la política industrial) y los receptores de las subvenciones es *sui generis*: aunque las subvenciones se orientan a largo plazo de forma que las empresas las siguen recibiendo cuando su rendimiento es menor al esperado por causas exógenas (e.g., un entorno cambiante), los industriales dejarán de recibirlas si se convierten en perdedores relativos en condiciones de mercado. La amenaza de retirar la subvención es creíble, y el equilibrio resultante auto-exigible, porque el gobierno mantiene suficientes empresas patrocinadas compitiendo entre sí, y porque posee la capacidad de evitar la colusión entre ellas.

Cuando este juego colusivo entre el gobierno y los grandes industriales genera incentivos adecuados y se obtiene un elevado crecimiento de la producción industrial, el equilibrio resultante según Aoki (2001, p. 172) es lo que se conoce como *Estado desarrollista* favorecedor de mercado (*market-enhancing*). Dependiendo de cómo se compensa *ex post* al sector agrícola, y por tanto a la población rural (frecuentemente mayoritaria) por el sacrificio realizado, se puede subdividir aún más el tipo de Estado desarrollista. Así, mientras que en Asia los dividendos del crecimiento retornan al medio rural minifundista en forma de bienes públicos (infraestructura), predominando un “desarrollismo inclusivo del medio rural”⁸⁰ (*rural-inclusive developmentalism*), en otros países suelen hacerlo como subvenciones de bienes privados (maquinaria, fertilizantes, gasóleos, etc.) dirigidas (como en América Latina) a élites terratenientes o (como en África) a grupos étnicos políticamente influyentes (p. 173).

¿Dónde encaja la China desarrollista en todo esto? Como hemos anticipado en el Cap. 2, y se verá con mucho mayor detalle en el Cap. 7, al menos durante la fase reformista clave de las décadas de 1980 y 1990, China es si acaso un estado desarrollista *difuso* que no sigue el modelo canónico entre otros motivos porque su élite político-burocrática carece de la capacidad para aplicar una política industrial sofisticada y unificada en el conjunto del país. Pero además, el modelo del Estado desarrollista de Aoki no es tanto un modelo del juego de intercambio político como un juego de

⁸⁰ En Asia, esta inversión en bienes públicos (e.g., infraestructura de transporte, irrigación, etc.), y la migración de nuevas generaciones al sector industrial, redundan en una mayor productividad agrícola. Esto crea un círculo virtuoso sistémico en la medida en la que la mayor renta en el medio rural más poblado expande el mercado de bienes de consumo de las empresas ganadoras domésticas (ibid, p. 173).

economía política adaptado a las condiciones estructurales y circunstancias históricas específicas de la segunda mitad del siglo XX en el Este y Sudeste asiático⁸¹.

En definitiva, el problema a explicar sigue siendo el mismo: la evolución en China de un modo de gobernanza que no es depredador ni colusivo, mediante un juego político que en ausencia de contrapesos materiales al gobierno, genera el compromiso creíble en sentido *motivacional* de respetar la propiedad privada.

Aunque Aoki no nos ofrece la solución a ese dilema, su aporte nos permite centrar el análisis e identificar las herramientas conceptuales y metodológicas a emplear.

En primer lugar, el *esfuerzo analítico* debe orientarse a: (1) determinar cuáles son y cómo se llega a las creencias compartidas que sostienen el modelo de gobernanza dominante en China; y, (2) valorar en qué medida estas creencias son robustas (están arraigadas), confiriendo consistencia dinámica a la fase reformista y capacidad predictiva sobre el comportamiento futuro del gobierno.

En segundo lugar, el *reto metodológico* puede dividirse en dos ejercicios principales:

- 1) Determinar qué proto-institución gobierna el juego político en China mediante un Análisis Institucional Histórico. La noción de proto-institución como armazón principal y tenaz que da solución genérica a un problema de acción colectiva es de gran utilidad. Su origen evolutivo permite explicar cómo se llega a la idiosincrática cultura política china, su arraigamiento y su singular orientación al bienestar general. La proto-institución, arraigada en el sustrato normativo, asegura un grado de continuidad en las meta-reglas del juego político sin menoscabo de que éste cambie —alcanzando su concreción específica en función de los condicionantes contingentes de cada período histórico—, y de que su tenaz efecto (e.g., durante el período reformista) pueda contrastarse empíricamente mediante el uso de ciertos proxies.
- 2) Explorar el reto de *equifinalidad* en el diseño institucional mediante un análisis contingente del período de reformas. Dada la tenacidad de las proto-instituciones arraigadas (como sustrato normativo), el reto central al que se enfrenta el diseñador institucional que aspira a la

⁸¹ Aoki modeliza la “política industrial” como un juego de intercambio económico entre “subvenciones a largo plazo” y “éxito empresarial en condiciones de mercado”. El éxito empresarial se supone relacionado con un uso productivo de la subvención (esfuerzo de innovación) y no oportunista (lucrarse). El juego político aparece como supuestos exógenos adaptados a la situación de la región: un gobierno autónomo y con amplio margen de actuación busca maximizar el desarrollo industrial del país con una estrategia determinada (la subvención del sector primario al secundario).

modernización de su país es (el ya mencionado) de *equifinalidad* institucional: ¿mediante qué *formas* institucionales se llega a cumplir determinadas *funciones* institucionales necesarias para una economía desarrollada? Dado que una cultura política (consistente con la democracia de corte liberal) evoluciona en siglos, ¿qué enfoque es más eficiente en el uso de las energías reformistas limitadas: pretender modificar el sustrato normativo o exprimir su *plasticidad*?

La contribución de Aoki será de especial relevancia para encarar el primer ejercicio, aunque también, indirectamente, a través de su contribución a la operativización del arraigamiento para estudiar las implicaciones de la plasticidad institucional en el segundo ejercicio.

2.8 El carácter dual del cambio institucional: visión interna y externa

Según la visión de Aoki (2001), reflejada en el diagrama COASE de la Figura 4.1, los agentes reproducen sus modelos subjetivos del juego —que permanecen en “equilibrio cognitivo” a nivel individual— en la medida en que pueden seguir guiando su comportamiento en base a un mismo conjunto de reglas de inferencia, de predicción de consecuencias y de elección estratégica, y cuando además obtienen las mismas percepciones fenomenológicas (externas) de las instituciones. A un nivel agregado, esto produce un equilibrio de Nash en el que “todos los agentes perciben a la institución X como una restricción relevante y actúan en consecuencia” (p. 239). El resultado es que la estrategia de acción de equilibrio (externa) y la representación sinóptica (interna) son mutuamente consistentes y sostenibles⁸².

Sin embargo, cuando al emplear los modelos subjetivos, la acción de los agentes produce de forma sistemática una brecha entre los resultados observados y sus expectativas, el equilibrio cognitivo a nivel individual se quiebra. Si la brecha alcanza una determinada masa crítica se puede llegar a una situación de “desequilibrio cognitivo general” (p. 240) que incentiva la búsqueda y experimentación simultánea de nuevas elecciones, por lo que las instituciones existentes (que hasta entonces se daban por hecho) dejan de proveer una guía útil para orientar el comportamiento individual, y su relevancia es cuestionada. En definitiva, se llega a una “crisis institucional” cuando en sentido agregado las instituciones dejan de proveer una representación sinóptica efectiva de la realidad social y son incapaces de “informar las expectativas de los agentes” (p. 241).

⁸² En esta situación el estado de equilibrio es robusto y el buen funcionamiento de las instituciones hace que los intentos de alterar el orden establecido por parte de “empreendedores” institucionales tengan un impacto reducido (p. 240).

Partiendo de este estado, Aoki concibe el cambio institucional como un proceso de descubrimiento que lleva a los agentes a ensayar respuestas novedosas ante una crisis cognitiva o perceptual, es decir, ante el cuestionamiento más allá de un cierto umbral de las creencias compartidas provocado por cambios drásticos en el entorno (choques externos) y/o la acumulación de cambios dinámicos endógenos (crisis interna) que alteran la estructura objetiva del juego. En esta situación los agentes reevalúan y revisan sus modelos de juego subjetivos, ampliando el repertorio de elección previo hasta que emergen nuevas creencias compartidas (institución) que se estabilizan mediante la realimentación del comportamiento observado (consistente con las previsiones).

En definitiva, el cambio institucional es ante todo un proceso de aprendizaje que, impulsado por razones adaptativas, permite *reconstruir* los modelos subjetivos. Frente a la economicidad cognitiva e informativa del estado de equilibrio, los agentes han de esforzarse para obtener y procesar nueva información con la que formar expectativas sobre los patrones *emergentes* de elección de otros agentes que son relevantes para su “función de resultados” (*payoff function*). El proceso *divergente* de descubrimiento y el lazo *convergente* de institucionalización asociados al cambio institucional se muestran, respectivamente en color azul y rojo, en el diagrama de COASE de la Figura 4.1.

Aoki es inequívoco sobre la naturaleza *dual* interna-externa de las instituciones y del cambio institucional. En su *dimensión interna*, el desequilibrio cognitivo impulsa la redefinición/extensión del subconjunto de estrategias “institucionalmente” razonables —que pueden contemplarse de entre todas las tecnológicamente posibles— hasta que el sistema de creencias predictivas y normativas que guía el aprendizaje se estabiliza y genera (nuevas) reglas estables de inferencia. Esto tiene como contrapartida una *dimensión externa* y sustantiva: las consecuencias de las nuevas elecciones basadas en tales reglas de inferencia deben ajustarse a lo esperado para la gran mayoría de los agentes, que además deben percibir que la activación de nuevos modos de actuación (estrategias previamente no contempladas) generan un resultado satisfactorio (p. 242). Por eso, en la concepción institucional que nos presenta Aoki, sólo cuando las dimensiones interna y externa se hacen mutuamente consistentes, puede el nuevo sistema de creencias ser compartido y converger hasta convertirse en un estado de equilibrio auto-exigible: i.e., en una nueva institución.

Los procesos de cambio institucional, según Aoki, siguen típicamente una trayectoria de “equilibrio puntuado” (*punctuated equilibria*). Frente a la noción de cambio incremental y continuo, la realidad se aproxima a una sucesión reiterada de dos fases: (1) períodos breves y convulsos de

crisis en los que se manifiestan cambios drásticos (choques del entorno o internos acumulados) que *dislocan* el equilibrio cognitivo en una masa crítica de agentes, induciendo una experimentación descentralizada a gran escala que activa elecciones nuevas o previamente descartadas (*mutantes*); (2) períodos más largos de relativa estabilidad en los que la presión evolutiva somete a estas elecciones a un proceso de criba y en los que —de no interrumpirse por un nuevo período de crisis aguda— se converge paulatinamente hacia las instituciones dominantes que marcan una larga fase de equilibrio que se prolonga hasta el inicio de un nuevo ciclo de cambio (p. 243).

La trayectoria o *cinemática* del cambio institucional es relativamente sencilla en comparación con el estudio de su *dinámica*: las fuerzas que lo impulsan y moldean. Los enlaces sincrónicos y diacrónicos, como hemos visto, generan dependencia de trayectoria, de modo que la realidad institucional en un momento dado es a la vez condición inicial y *condición de posibilidad* del cambio. Esto acota qué evolución institucional es posible, pero no la predetermina. La novedad surge inevitablemente porque como señala Aoki (2001, p. 244) el estado de equilibrio cognitivo general al que llegan los modelos subjetivos (la nueva institución) depende de un proceso complejo en el que interactúan:

- 1) la *agencia* individual, sea mediante diseño intencionado, emulación, experimentación o aprendizaje de los agentes por ensayo y error;
- 2) el *entorno* tecnológico, ecológico, institucional exógeno, internacional, etc;
- 3) el *agrupamiento* o *clustering* más o menos accidental de elecciones complementarias entre distintos dominios institucionales.

Sin embargo, aunque situaciones y eventos imprevisibles inciden en la selección de la institución final (de entre todas las que son viables), de modo que ésta no puede escapar a la influencia del azar, tal proceso como afirma Aoki (2001) no se realiza de un modo enteramente aleatorio. En primer lugar, porque los incentivos que guían la búsqueda y el aprendizaje (e.g., experimentación, emulación) son muy sensibles al contexto específico (p. 245). Por consiguiente, la acción experimental, la realimentación a través de los resultados y el aprendizaje que se produce *no* pueden ser aleatorios sin más, sino que son reflejo de una coyuntura determinada⁸³. Por eso, una vez

⁸³ North (1990, pp. 74-75) ya señala la misma idea cuando afirma que el marco institucional dicta qué conocimientos son útiles. En los Caps. 7 y 8 se muestra con claridad el contraste entre los incentivos coyunturales que guían el aprendizaje durante el maoísmo (foco en la pureza ideológica) y la era Deng (pragmatismo pro-crecimiento).

más, es imprescindible recurrir al análisis contingente. Un análisis que dada la complejidad del proceso de *reacomodo* institucional que sigue a la fase aguda de crisis, debe centrarse en aquellos factores que más pueden contribuir a “anticipar las reglas emergentes del juego” en la referida lógica de representación sinóptica. Entre estos factores, Aoki (2001, p. 241) destaca los siguientes:

- 1) la emulación de prácticas dominantes en dominios institucionales colindantes —o referentes institucionales extranjeros— que los agentes perciben como efectivas;
- 2) la existencia de diversos discursos ideológicos que —como marcos positivos y normativos más o menos elaborados buscan interpretar la realidad y actuar programáticamente sobre ella— en lógica *gramsciana* compiten por la hegemonía en el mundo de las ideas;
- 3) la emergencia de líderes carismáticos capaces de orientar las energías colectivas en una determinada dirección;
- 4) la disponibilidad de nueva información pública relevante (e impactante): e.g., sobre el comportamiento inconsistente del gobierno con la ideología defendida, fisuras en el poder, etc.

Todo esto subraya la ya aludida componente de novedad e incertidumbre que es inherente al cambio institucional: e.g., es lícito suponer que la evolución institucional en Inglaterra no habría sido (exactamente) la misma de haber fracasado la Revolución Gloriosa y prevalecido los Estuardos, del mismo modo que las reformas chinas no se hubieran producido de la forma que lo hicieron en ausencia de Deng Xiaoping. Sin embargo, desde una perspectiva institucional, el análisis contingente e histórico centrado en una ventana temporal limitada al período álgido del cambio institucional es tan necesario como insuficiente: e.g., las reformas chinas no pueden entenderse sólo analizando lo que sucede a partir de 1978. Esto es así porque el aprendizaje que guía la reconstrucción de los modelos mentales, y por tanto el cambio institucional, no es sólo contextual: no es una respuesta universal ante circunstancias históricas específicas. Esta dimensión *superficial* del aprendizaje —por su naturaleza contingente y ausencia de profundidad temporal en sentido institucional— ignora una dimensión cultural más *profunda* y tenaz que por así decir “arraiga” al propio aprendizaje contextual, confiriéndole una cierta consistencia y continuidad⁸⁴.

⁸⁴ Como afirma North (1990): la cultura a través del procesamiento de información juega un papel importante en la evolución incremental de las instituciones y por tanto es una fuente de dependencia de trayectoria (p. 44).

En efecto, como señala North (1990), no es sólo que la cultura constituya el modo básico de percibir el mundo, es que el propio campo de la experiencia vivida —que modifica de forma continua las percepciones subjetivas de los individuos y genera aprendizaje— no se procesa de cualquier modo, sino que lo hace a través de modelos mentales culturalmente condicionados (p. 138). Por eso, sostiene North (2005, p. 69), “el aprendizaje es un proceso incremental filtrado por la cultura de una sociedad”; y, por eso según este autor el reto central del análisis institucional es “explicar los diversos sistemas de creencias que han evolucionado históricamente y en el presente”, y que encarnados en distintas culturas filtran de un modo particular la información derivada de nuevas experiencias, y por tanto condicionan el aprendizaje. Se entiende así por qué en un sentido profundo, y no sólo contextual, el acervo cultural de una sociedad —resultado del aprendizaje acumulado de generaciones pasadas— reduce la divergencia entre los modelos mentales de sus miembros y facilita la transferencia intergeneracional de percepciones unificadoras (p. 27).

El modo primario de comprensión humana (percibir, comprender y recordar), como afirma North (2005), es el reconocimiento y la correspondencia de patrones —base de la capacidad para generalizar y usar la analogía—, por lo que sólo comprendemos cuando nos enfrentamos a situaciones similares a las que ya hemos experimentado en el pasado⁸⁵. Por ello, gran parte de nuestro aprendizaje es tácito y no sigue un razonamiento explícito: consiste en ajustes ante pequeños cambios que afectan a nuestras vidas, y que nos llevan a modificar el comportamiento en el margen. Así, señala, la adopción de nuevas ideas sólo puede ocurrir cuando éstas mantienen una cierta cohesión con los patrones arraigados en los modelos mentales de los individuos. Es decir, sólo se aprende cuando la disonancia cognitiva no sobrepasa un cierto umbral. Esto, en un sentido agregado, significa que al margen de la dispersión ideológica en una sociedad, las ideas alejadas de las normas arraigadas en una cultura no serán fácilmente asimiladas (p. 27). Menos aún, se podría añadir, ser dominantes a efectos de determinar el sentido del cambio institucional.

En definitiva, una cultura no sólo es una forma de mirar al mundo y de darle sentido, sino también de aprender de él, por lo que acota el repertorio de posibilidades de adaptación ante lo nuevo. En consecuencia, si concebimos el conocimiento en una doble dimensión, cultural *profunda* (conocimiento colectivo profundamente arraigado, dado por hecho, fruto de una trayectoria evolutiva idiosincrática) y *superficial* asociada a las experiencias concretas e históricamente

⁸⁵ Esto no impide, como se verá en el Apartado 3, la existencia de patrones cognitivos culturalmente condicionados.

contingentes a las que deben enfrentarse individuos y sociedades, es posible afirmar que el aprendizaje —y por tanto el cambio institucional— está contextualmente *situado* y culturalmente *condicionado*. Es decir, uno aprende lo nuevo según las circunstancias concretas del mundo que le rodea, pero siempre sobre el sedimento de lo viejo; del mismo modo que una sociedad se adapta a las nuevas exigencias del entorno aprendiendo lo *nuevo* pero nunca *ex novo*, sino sobre la base de lo ya (culturalmente) aprendido. Todo esto apunta a la naturaleza esencialmente acumulativa y dependiente de la trayectoria también del conocimiento⁸⁶, y explica por qué distintas culturas, reflejando diferentes experiencias históricas y procesos de aprendizaje colectivo, producen diferentes percepciones del mundo incluso cuando se enfrentan a una misma realidad.

En conclusión, aunque el realismo de Aoki (2001) le lleva a decir que el cambio institucional no ha sido abordado de forma satisfactoria ni por la Economía ni por el resto de ciencias sociales, la claridad conceptual de su trabajo —que humildemente califica como “necesariamente preliminar y experimental” (p. 231)— permite avanzar en su análisis. En particular, y sin menoscabo de la influencia del contexto y de la componente de novedad intrínseca al cambio institucional —cuyo análisis en esencia contingente es difícilmente compatible con un marco teórico general con pretensiones predictivas⁸⁷—, el análisis del cambio institucional debe al menos esclarecer por qué y en qué modo el proceso de descubrimiento no es aleatorio sino constreñido (p. 232). Es decir, centrarse como sugiere North en el aprendizaje para indagar los elementos de continuidad que limitan la condición de posibilidad del cambio. En este sentido, el concepto de proto-institución como evolución de un equilibrio genérico y arraigado, la visión dual de las instituciones y las interdependencias diacrónicas, constituyen valiosas herramientas analíticas que nos han permitido clarificar cuál es el tipo de arraigamiento que nos interesa —el arraigamiento en profundidad derivado del gradiente de tenacidad institucional— y, en combinación con lo que se presenta en el siguiente capítulo, estudiar el concepto clave de plasticidad institucional.

⁸⁶ El aprendizaje sería otro ejemplo más de proceso social/psicológico autoreforzado, con realimentación positiva y rendimientos crecientes que generan dependencia de trayectoria y, potencialmente, un efecto lock-in (Pierson, 2000).

⁸⁷ Por el ya mencionado concepto de no-ergodicidad del “universo humano” que señalaba North y que no nos permite saber lo que sabremos mañana y por tanto los problemas a los que deberemos enfrentarnos.

2.9 El aporte de Aoki como complemento esencial para operativizar la teoría *northiana*

Después de ocho subapartados y de bastantes más páginas para extraer del rico aporte de Masahiko Aoki las ideas que son más relevantes para este trabajo, cabe preguntarse por qué el enfoque teórico que adopta esta tesis sería *northiano* y no “*aokiano*”. El propio Aoki nos ofrece una respuesta lapidaria a esta pertinente cuestión cuando al evaluar *Understanding the Process of Economic Change* (North, 2005), el último libro de North, publica un artículo con el título significativo de *Understanding Douglass North in Game-Theoretic Language* (2011).

Tras señalar cortésmente la extrema dificultad para poder añadir algo de valor a lo que según él es una perspectiva dinámica original y convincente, Aoki destaca del trabajo de North la importancia de enfocarse en los sistemas de creencias (*belief systems*) que utilizan los individuos para percibir e interpretar el “paisaje humano” (*human landscape*), y que convierten al cambio institucional en un proceso co-evolutivo entre instituciones (manifestación externa) y creencias (su dimensión interna). Para el profesor japonés, nadie desde Hayek (a quien North cita con frecuencia) ha sabido abordar con tanto acierto y de forma tan sistemática aspectos tales como la operación de este mecanismo de co-evolución y la importancia de la cultura (como soluciones colectivas históricas parciales a problemas encontrados con frecuencia) en la formación de las creencias compartidas y su efecto sobre el aprendizaje y el cambio institucional; o la interrelación entre factores sociales, políticos, económicos y cognitivos dentro del proceso de institucionalización.

Aoki (2001, 2011) señala sin embargo que la perspectiva de instituciones como reglas de juego lleva inevitablemente a cierta confusión y ambigüedad en la interpretación de algunos de los términos que emplea North. Un caso ilustrativo es el concepto central de “creencias dominantes” (*dominant beliefs*) que North emplea para referirse a las creencias de aquellos emprendedores políticos con el poder para cambiar las reglas del juego e incidir sobre la dirección del cambio institucional. Estas creencias (i.e., ideología política dominante, o de algunos actores políticos claves) sin embargo, serán más o menos relevantes en la medida en que puedan ser “institucionalizadas” de forma efectiva. Es decir, convertidas en “creencias dominantes” en el sentido sustantivo y pertinente al equilibrio del juego político-social: i.e., ser compartidas y

relevantes por sus consecuencias sobre las acciones de todos aquellos que participan en él⁸⁸. Esto ilustra una vez más las limitaciones de la exigibilidad exógena, y más en general para relacionar conceptos y terminología, implícita en la visión de instituciones como reglas de juegos⁸⁹.

Limitaciones que Aoki (2011) revela sutilmente a través de la reinterpretación y reformulación de la teoría *northiana* en base a la teoría de juegos.

En conclusión, en este trabajo adoptamos un marco teórico *northiano* pero bajo la visión *aokiana* de instituciones como “estado de equilibrio de un juego”. Esto significa, en primer lugar, que deliberadamente suscribimos la idea de North de que la ideología política dominante de los principales actores políticos es un factor explicativo central del cambio institucional, y como tal ha de ser objetivo principal del análisis contingente. Esta idea, criticada en ocasiones, y a nuestro juicio erróneamente, por una supuesta negligencia del cambio institucional endógeno⁹⁰, nos parece totalmente adecuada a la realidad de los procesos reformistas en el mundo contemporáneo en los que el Estado juega el papel de impulsor (cuando no directamente de piloto) del cambio. Sin embargo, acaso víctima de la dependencia de trayectoria de su propio desarrollo teórico, North mantiene una visión de instituciones como “reglas del juego” que, aunque sirve inicialmente para subrayar el papel rector de la élite política en el cambio institucional, con el tiempo se mostrará disfuncional para articular su última contribución de corte más social y culturalista (North III y IV).

En segundo lugar, el aporte de Aoki desde la visión de instituciones como “estado de equilibrio de un juego” no sólo permite endogenizar la motivación y evitar el problema de la exigibilidad de las reglas formales, sino que al hilo de lo antedicho, también sirve de vehículo para articular las importantes ideas del último North con la claridad propia de una aproximación basada en la teoría de juegos, coadyuvando así, y como veremos, a su operativización en el análisis aplicado.

⁸⁸ Nótese que esto dependerá de los factores ya mencionados en el modelo de institucionalización del Cap. 3: de la intencionalidad, transmisibilidad y legitimad. Se entiende así que como señala Aoki (2011) para que las creencias dominantes de la élite política sean creencias dominantes en el dominio político, la ideología debe enraizarse en patrones culturales compartidos.

⁸⁹ Otro ejemplo es la distinción sutil que establece Aoki (2011) entre el concepto de “organización” como jugador (político, económico o social) que emplea North y su estructura organizativa/operativa en sí misma “institucional”.

⁹⁰ Sin ir más lejos, Chang y Evans (2005, p. 107) incluyen a North dentro de los “enfoques simplistas” de economía política neoclásica. Sin embargo, esa supuesta visión descompensada del cambio institucional entendido como diseño formal por parte del gobierno, y no como proceso evolutivo culturalmente condicionado, puede reflejar al primer North, pero en ningún caso, como vimos en el Cap. 2, al North III y IV. Cosa distinta es mantener el supuesto más que razonable de que el principal mecanismo impulsor del cambio institucional en las sociedades modernas es el Estado.

Ocurre, ciertamente, que son tales las ventajas derivadas del cambio de aproximación y tal el genio de Aoki para desarrollar un marco analítico y conceptual unificado, que no puede hablarse sólo de un efecto clarificador generalizado, sino también de lo que por derecho propio constituye la valiosa contribución para el análisis de las instituciones que hemos visto en este apartado: e.g., las proto-instituciones, los enlaces sincrónicos y diacrónicos, la visión dual del equilibrio institucional *endógeno* (interno) y *objetivo* (externo), etc.

En definitiva, si bien el marco analítico que empleamos es en esencia *northiano* —pues se basa en la noción de arraigamiento en profundidad que vertebra su desarrollo teórico—, tampoco hubiera sido errado el haberlo calificado como *aokiano*. Como afirma North en la contraportada del libro de Aoki (2001) que tanto hemos citado en lo que va de capítulo, la NEI sólo puede realizar su promesa si desarrolla un “marco teórico sistemático” que vaya “más allá de la descripción, de las ideas/ visiones, y las hipótesis desarrolladas hasta ahora”. Precisamente algo, prosigue el laureado Nobel, en lo que Aoki ha avanzado un buen trecho.

3. Una topología del Espacio Institucional: China frente al referente occidental

Aunque a efectos de clarificación conceptual y por conveniencia expositiva, ya se anticiparon en el Cap. 2 cuáles son las distintas capas o niveles institucionales y cómo se sitúan en una lógica de profundidad de arraigamiento (véase el “Mapa de niveles de arraigamiento” de la Figura 2.1), corresponde ahora abordar en suficiente detalle lo que denominamos como *topología del Espacio Institucional*. El objetivo es doble: (1) definir con mayor precisión los distintos niveles que configuran el gradiente de arraigamiento institucional y cuáles son sus características, y sobre todo (2) explorar cómo se relacionan entre ellos; es decir, descifrar en la medida de lo posible cuál es la estructura subyacente al EI (del *todo* institucional) y las relaciones más salientes entre sus distintos componentes. Este ejercicio es de suma relevancia para este trabajo ya que no podemos limitarnos a aseverar sin más lo que ya sabemos: que la relación entre las distintas capas del gradiente institucional —cada una situada en un determinado nivel de profundidad de arraigamiento, tenacidad temporal y nivel de abstracción— no es una relación infinitamente abierta.

Además, tanto por su relevancia para el problema de investigación que nos ocupa, como a efectos ilustrativos —para mejor visualizar la topología del EI propuesta—, se presenta una

comparativa entre los principales rasgos que en cada uno de los distintos niveles institucionales distinguen el EI de la China contemporánea del equivalente de un país anglosajón individualista con un régimen económico y político liberal a ultranza. Aunque en la mayoría de estudios comparativos suele representarse directamente por los Estados Unidos de América, en este trabajo llamaremos a este EI idealizado que sirve de referencia explícita o tácita a la corriente principal de la Economía del Desarrollo como *Referente Institucional Idealizado de Occidente* (abreviado como “RIIO”).

3.1 El Espacio Institucional como una jerarquía anidada constitutiva (*holarquía*)

El enfoque que adoptamos para establecer la topología del EI es innovador y hasta donde consta al autor, carece de precedentes directos en el ámbito del análisis institucionalista. Aplica el concepto de “holones” (*holons*) y de “holarquía” (*holarchy*) que desarrolla el ensayista y filósofo social húngaro Arthur Koestler (1967; 1972), para, como explicamos más abajo, caracterizar el EI como un sistema jerárquico anidado de tipo adaptativo (*adaptive nested hierarchical system*) cuya flecha de causalidad en el marco temporal de la agencia se orienta en el sentido contrario al de la profundidad de arraigamiento.

Antes de entrar en detalles, conviene aclarar que los pocos institucionalistas que, como Ostrom (2005), se han adentrado excepcionalmente en la noción de anidamiento institucional *no* lo han relacionado con la profundidad de arraigamiento, por lo que tales enfoques, si bien ofrecen mejoras metodológicas, apenas logran avances que permitan topografiar de modo relevante el EI⁹¹.

Por otra parte, y aunque no es infrecuente encontrar psicólogos culturalistas que conciben la cultura como una jerarquía anidada de “esquemas” (*schemata*) mentales, desde los más abstractos a los más concretos⁹² (DiMaggio, 1997) —es decir, de mayor a menor profundidad de arraigamiento— esta intuición o *insight* apenas recibe atención (y menos aún operativización) en la NEI. Esto es así incluso cuando el giro culturalista ha llevado a algunos autores a reafirmar el rol *constitutivo* de

⁹¹ Véase Amable (2003) y en especial Ostrom (2005). Esta autora incluso cita el trabajo de Köstler para proponer un enfoque de anidamiento *metodológico* para el análisis institucional que en esencia defiende la idea (también recogida en esta tesis) de que dada “la diversidad de las interacciones humanas estructuradas” (p. 3) el marco meta-teórico debe desplegarse para desarrollar el “mapa conceptual” adaptado (en escala espacial y temporal) a cada situación investigada. Sin embargo, el supuesto de Ostrom de que el conocimiento institucional (incluyendo el tácito) puede ser *expresable* lingüísticamente muestra que su foco analítico recae fundamentalmente en el Nivel 3 institucional.

⁹² Esto se verá con nitidez en el Cap. 6 al tratar el valioso aporte de Hofstede, el más significado de todos ellos.

la cultura⁹³. Por ejemplo, en línea con la contribución de North IV, la socióloga Ann Swidler subraya en un influyente artículo el papel de la cultura como “repertorio” o “caja de herramientas” (*toolkit*) compartidas a partir de los cuales los individuos, más allá de sus orientaciones normativas, construyen sus “estrategias de acción” (Swidler, 1986, p. 273). Estos patrones básicos y profundamente arraigados que sirven de guía para articular la acción colectiva — las “estrategias de acción”, que llama la autora— son aún más profundos que los valores instrumentales o finalistas que aún hoy constituyen el “elemento causal central” que se le atribuye a la cultura⁹⁴. En definitiva, y empleando nuestra terminología, el trabajo de Swidler confirma que el núcleo constitutivo de la cultura (N1) establece las condiciones de posibilidad tanto de los propios marcos normativos compartidos (N2), como de los patrones generales y estables de interacción que conforman la respuesta institucional adaptativa (N3).

Una vez más, cabe suponer que las referidas limitaciones en los enfoques institucionalistas no son fruto de la desidia o incapacidad de los investigadores, sino que responden a una dificultad objetiva. Como señala el distinguido profesor de Princeton, Paul DiMaggio (1997, p. 263), aunque la teoría cultural ha ganado en sofisticación, sigue sin ser plenamente operativizable: los múltiples estudios interpretativos aportan valiosas visiones pero no se prestan a una dinámica de acumulación de conocimiento científico. El principal reto es encontrar la forma de “agregar los esquemas” (p. 278) para llegar a constructos sociológicos más fructíferos a efectos del análisis institucional.

En nuestra aproximación, el EI en el que los seres humanos vertebran la interacción social se concibe como un tipo especial de lo que Ilya Prigogine⁹⁵ define como “estructuras disipativas”: estructuras *ordenadas* que surgen como fenómenos *auto-organizativos* fuertemente *irreversibles* en un sistema *abierto*, *no lineal* y alejado de las condiciones de equilibrio, por lo que requieren un intenso intercambio de energía con el entorno⁹⁶. De este modo, y desafiando la idea determinista,

⁹³ Recordamos los modelos mentales de North y el trabajo de Chang y Evans (2005). Sobre esta cuestión véase Scott (2007) y en particular el ampliamente citado artículo “Culture in action: Symbols and strategies” de Swidler (1986).

⁹⁴ Por eso, afirma Swidler, orientaciones profundamente arraigadas de ese “toolkit” constitutivo —e.g., individualismo— no deberían llamarse “valores” (como hace Hofstede) pues perduran incluso cuando éstos cambian. De hecho, eso es lo que ocurre cuando cambian las circunstancias: las “estrategias” permanecen y los valores se amoldan (*ibid*).

⁹⁵ Ilya Prigogine fue un físico y químico belga de origen ruso precursor de la Teoría del Caos. Recibió el Premio Nobel de Química en 1977 por su contribución a la termodinámica fuera del equilibrio y por la teoría de las estructuras disipativas. Para un buen resumen de la evolución de su obra véase su último libro: Prigogine y Stengers (1996).

⁹⁶ Estos sistemas abiertos *importan* (consumen) energía y *exportan* entropía al entorno para producir estructuras de orden. De este modo, al introducir las estructuras disipativas, Prigogine elimina la aparente contradicción de la vida orgánica (y sus “fenómenos de orden”) con la Segunda Ley de la termodinámica que prevé el aumento de la entropía en sistemas cerrados. Esto deshace la barrera que hasta entonces exigía dos ciencias: una para los fenómenos naturales y otra para los seres vivos. Para una sucinta introducción técnica a las ideas de Prigogine, véase Velarde y Le Lay (1980).

reversible y basada en el equilibrio de la física clásica (e incluso relativista), Prigogine concede un papel creativo e irreversible al tiempo —de ahí su concepto central de *flecha del tiempo*— para investigar la emergencia de sistemas tan complejos como las organizaciones ecológicas o humanas, y entender de qué forma evitan éstas caer en el caos permanente y, en definitiva, por qué muestran un alto grado de orden y estabilidad frente a un amplio rango de perturbaciones.

El EI es una estructura disipativa de tipo jerárquico pues opera en diferentes niveles o escalas espacio-temporales relacionadas, y por tanto el cambio —la *novedad*, en el sentido de Prigogine— se produce simultáneamente a distintos niveles y velocidades (*rates*). Sin embargo, puesto que una jerarquía no es más que “un sistema conceptual o causalmente vinculado para agrupar fenómenos a lo largo de una escala analítica” (Gibson, Ostrom y Ahn, 2000, p. 220), resulta clave especificar con claridad de qué tipo de jerarquía se trata, es decir, cuál es la ubicación y relación entre los niveles. Estos autores, en un artículo referencial sobre la materia, distinguen entre tres tipos de jerarquías:

- 1) *Jerarquías exclusivas* en las que los elementos de los niveles superiores no contienen a los inferiores: e.g., en la cadena de mando militar un general manda a un coronel, y éste a un comandante, y así sucesivamente; pero el “general” no contiene al “coronel” ni a ningún subordinado, por lo que este tipo de jerarquía *no* es anidada.
- 2) *Jerarquías anidadas inclusivas o agregativas* en las que los elementos de los niveles superiores solamente contienen a los inferiores. Es decir, los elementos de los niveles inferiores no interactúan en configuraciones tales que hacen emerger nuevas propiedades en los niveles superiores. Por este motivo, suelen emplearse más en taxonomías para clasificar que en marcos explicativos: e.g., la taxonomía de Linneo para clasificar a los seres vivos.
- 3) *Jerarquías anidadas constitutivas* propias de los sistemas complejos (*complex systems*), en los que la recombinación en los niveles inferiores confiere “nueva organización, funciones y propiedades emergentes” al nivel superior (p. 221): e.g., una célula es más que una agregación de biomoléculas, del mismo modo que un organismo vivo (un ser humano) es más que una colección de órganos y tejidos; la conciencia tampoco se reduce a señales electroquímicas (de nivel inferior), ni una familia es sólo un conjunto de personas bajo un mismo techo.

Este tercer tipo de jerarquía es la que, como señala Mario Giampietro (2002), corresponde a una holarquía⁹⁷, es decir, a un sistema jerárquico anidado en sentido constitutivo compuesto de holones. Un holón, según el trabajo seminal de Koestler (1967; 1972), es un constructo epistemológico: se refiere a una *unidad* que en un nivel estructural-conceptual (de abstracción) tiene la doble condición de ser un *todo* y una *parte*; es decir, a la vez un sistema completo (compuesto de unidades menores u holones) y una unidad constitutiva de un nivel holónico mayor.

Los principales fenómenos complejos que se observan en el ámbito de la biología, ecología y la organización humana, y no pocos del propio mundo físico, son holarquías. Éste es el caso de la organización social, estructurada sucesivamente en torno a individuos, hogares, comunidades, ciudades, países; o los mapas geográficos o modelos de meteorología que pueden establecerse en cascada desde una micro-escala de detalle hasta una escala global (o planetaria). Para visualizar con mayor claridad algunas ideas abstractas que iremos presentando, además del EI que nos ocupa, vamos a utilizar el ejemplo paradigmático de la organización de los organismos vivos: dentro de una comunidad (holón de Nivel i+1), un organismo es un *todo* sistémico dotado de estructura y funcionamiento estables (holón de Nivel i), y constituido por aparatos o sistemas (holones) que pueden a su vez analizarse como sistemas completos (e.g., aparato respiratorio, digestivo o circulatorio en el Nivel i-1), compuestos por diversos órganos (e.g., pulmones en el Nivel i-2) y a su vez configuraciones celulares en forma de tejidos (e.g., alveolar en el Nivel i-3) constituidas por una realidad química determinada (biomoléculas, compuestos inorgánicos en el Nivel i-4) sobre la base del universo subyacente de la física atómica común a toda la materia (Nivel i-5).

En suma, la vida orgánica, al igual que cualquiera otra holarquía, una vez constituida, se configura como una cascada de capas holónicas que a partir de la sucesiva integración de los niveles inferiores (células, tejidos, órganos, aparatos, organismo) va constituyendo holones de cada vez mayor complejidad, estabilidad y tenacidad⁹⁸.

⁹⁷ Una holarquía alude a lo que Koestler (1972/2001) denomina un “orden jerárquico abierto autoregulado” o SOHO por su acrónimo en inglés de *Self-regulating Open Hierarchic Order*.

⁹⁸ Es importante reparar en que la *tenacidad* (como la entienden Koestler y Giampietro) tiene que ver con la *estabilidad* de las distintas capas holónicas de la holarquía *ya constituida* e investigada desde un punto temporal dado (e.g., ahora), y no bajo una perspectiva evolutiva asociada a su creación. En este sentido, e.g., aunque la primera célula es (en sentido evolutivo) muy anterior al primer homínido, se entiende que el organismo es más tenaz que las células u órganos (no vitales) que lo configuran, como un país lo es con respecto a un individuo singular y prescindible. En definitiva, cada nivel holónico superior conforma una realidad auto-organizativa igualmente *superior* que incluye a los holones inferiores y a la vez los trasciende mediante la creación de nuevas propiedades. Por eso, e.g., ni un país es la suma de comunidades desvinculadas, ni una comunidad una mera colección de individuos autónomos.

Antes de presentar los detalles de la topología del EI en el siguiente subapartado, resumimos siguiendo a Koestler algunas de las propiedades más relevantes que atribuye a las holarquías⁹⁹:

- 1) Complejidad ontológica: un holón *no* es la simple agregación *estructural* de sus partes elementales, ni *funcional* del comportamiento de sus componentes en el nivel holónico inferior¹⁰⁰. Por una parte, señala Giampietro (2002), los holones tienen su propia “estructura organizada” en las que se representan propiedades emergentes generadas por la organización del nivel inferior en un contexto asociativo dado. Por otra parte, cuando interactúan con el resto de la jerarquía, los holones realizan “funciones relacionales” que contribuyen a la emergencia de nuevas propiedades en el nivel inmediatamente superior.
- 2) Complejidad epistemológica: su estudio requiere una perspectiva analítica multi-nivel. Las diferentes escalas espacio-temporales hacen que no exista un nivel correcto o definitivo para su análisis, ni tampoco una sola técnica que permita observar simultáneamente todos los niveles: e.g., no se puede observar a la vez un músculo a nivel celular y el conjunto del aparato locomotor. Esto significa que la identificación de un patrón presupone la previa selección de un foco analítico por parte del investigador (Gibson *et al.*, 2000).
- 3) Invariabilidad y flexibilidad: los holones funcionales se rigen por reglas fijas que determinan sus propiedades invariantes (configuración estructural y patrón de funcionamiento) y definen el grado de flexibilidad que es permisible. La estrategia funcional dentro del margen de lo permisible que finalmente se adopta dependerá de las contingencias del entorno.
- 4) Flujos y canales de regulación *ascendente* y *descendente*: los niveles superiores de una holarquía no están en contacto directo con los niveles inferiores por lo que las señales se transmiten a través de canales de regulación (*regulation channels*) asociado a dos tipos distintos de causalidad constitutiva:
 - i) Las jerarquías de salida (*output hierarchies*) se asocian a flujos de causalidad ascendentes (*upward causation*) —desde los niveles inferiores a superiores— y que según Koestler (1972/2001) tienen las siguientes propiedades:

⁹⁹ El título subrayado que encabeza cada epígrafe no es de Koestler, sino elección propia.

¹⁰⁰ E.g., por eso un pulmón no puede concebirse ni estudiarse sólo como un conjunto de átomos, células o tejidos. Este fenómeno de *sinergesis* —conocido en Física como “cooperatividad”— es inherente a la auto-organización y obliga a diferenciar la *calidad* de la *cantidad* (Velarde y Le Lay, 1980, p. 13).

- a) El flujo ascendente “concretiza” y “particulariza”, *desplegando y materializando* la potencialidad auto-organizativa, de modo que los holones de mayor nivel jerárquico son más complejos, flexibles y generan patrones de actividad menos previsibles¹⁰¹.
 - b) El flujo ascendente opera en modo de “disparador” (*trigger-release*) a partir de señales relativamente simples, implícitas o comprimidas: e.g., en el ámbito cognitivo, el proceso ascendente por antonomasia es el “expresivo” (o locomotor).
 - c) La transición a niveles superiores aumenta el rango posible de elecciones por lo que cada paso ascendente (*upward shift*) se acompaña por una consciencia más “precisa y vívida de la actividad en curso” y una experiencia “subjetiva” de libertad de elección.
 - d) En definitiva, en el flujo ascendente se pasa de controles de la actividad más “mecánicos” —en el sentido de rutinizados e inconscientes, asociados a los niveles inferiores— a más “conscientes” (*mindful*) a los que ha de referirse la holarquía para decidir la respuesta ante nuevas e inesperadas contingencias.
- ii) Las jerarquías de entrada (*input hierarchies*) por su parte están asociadas a un flujo de causalidad descendente (*downward causation*) que según Koestler (1972/2001) tienen las siguientes propiedades:
- a) El flujo descendente “digiere, abstrae, generaliza”, de modo que en los niveles progresivamente inferiores los holones funcionan en patrones crecientemente “mecanicistas (*mechanized*), estereotipados y previsibles”¹⁰².
 - b) En el flujo descendente las señales complejas de nivel superior se procesan a través de sucesivos estadios de filtrado cada vez de mayor nivel de abstracción: e.g., el proceso

¹⁰¹ “Concretizar” y “particularizar” más que en su acepción corriente (e.g., lo más diminuto y desgranado dentro de un conjunto, como sería un átomo con respecto al pulmón) debe entenderse en una lógica de materialización de la *potencialidad* en niveles holónicos superiores. Así, e.g., un conjunto finito e indiferenciado de átomos (materia) emplea energía para desplegarse y constituirse, adquiriendo así concreción (de entre las infinitas posibilidades) como un sistema complejo y ordenado de mayor nivel cuya estructura y funcionalidad trascienden las de sus partes constitutivas.

¹⁰² Nótese que como señala Koestler (1967) este enfoque substituye la visión dualista de la conciencia (o se es consciente o no se es) por un continuo entre lo “mental” (consciente) y lo “mecánico” (inconsciente) según el nivel.

cognitivo descendente paradigmático es el “perceptual” asociado al reconocimiento de patrones, descodificación lingüística y en general a la obtención de significado¹⁰³.

c) La transición hacia niveles inferiores produce una automatización de todas las capacidades funcionales (estabilizadas en los niveles superiores) en un proceso que “mecaniza” las actividades mentales y que *ceteris paribus* se ve facilitado por un entorno en estado de equilibrio o poco cambiante (*monotonous*).

- 5) Dialéctica entre la tendencia *autoasertiva* e *integrativa* de los holones: los holones presentan una tendencia polar: i) de auto-afirmación y supervivencia que les lleva a buscar la preservación de su integridad estructural-funcional cuasi-autónoma; y, a la vez, ii) a constituirse como partes de un todo más amplio, participando de modo relacional en procesos integrativos de *orden* que reducen la entropía (en el sistema auto-organizado disipativo). Esta dualidad autoasertiva e integrativa es “inherente en el concepto de orden jerárquico y una característica general de la vida” (Koestler, 1967). En general, en sistemas evolucionados (maduros) como en una cultura¹⁰⁴, la tendencia autoasertiva se manifiesta en la tenacidad de los patrones de comportamiento más arraigados (holones funcionales más abstractos en los niveles inferiores), mientras que la tendencia integrativa se despliega en la flexibilidad adaptativa y la creatividad.
- 6) Un concepto holístico de equilibrio dinámico: el equilibrio en una holarquía no se refiere a las relaciones entre holones dentro de un mismo nivel sino entre “la parte y el todo”. En este sentido, un organismo o una sociedad, afirma Koestler (1967), están en equilibrio dinámico si “las tendencias autoasertivas e integrativas de sus holones se compensan mutuamente”. En caso de choque externo, si la tendencia autoasertiva e individualista de los holones sobre-excitados es excesiva su comportamiento puede ir en detrimento de la integridad del sistema en su conjunto: esta falta de vertebración sistémica podría asemejarse al estado *durkheimiano* de anomia. Por otra parte, cuando los imperativos integrativos atentan contra la autonomía e individualidad de los holones se produce una regresión hacia sistemas integrativos más primitivos¹⁰⁵.

¹⁰³ Como señala Giampietro (2002, p. 253), la obtención de significado no puede desligarse del concepto de “panorama general” (*big picture*) y por tanto de un uso metafórico que acepta la indeterminación (*indeterminacy*) y supone la renuncia tácita a definiciones formales de “alta resolución”. Así, conforme avanza el nivel de filtrado, la simplificación —a diferencia de los modelos que buscan precisión— conlleva una pérdida natural de resolución (expresabilidad).

¹⁰⁴ Aquí empleamos una analogía cercana al ejemplo del comportamiento psicológico en los adultos de Koestler (1967).

¹⁰⁵ Un estado de menor riqueza energética y complejidad que se podría asociar a estadios de cierta regresión evolutiva (deshumanización, alienación). Es como si el hombre de la fábula de Platón decidiera volver a la caverna.

7) Dinámica regenerativa en “v”: la vida orgánica (y aquí se incluyen los sistemas sociales) depende de las transacciones con el entorno para su supervivencia. Generalmente, las tensiones generadas por los cambios en esta interfaz *holarquía-entono* son suficientemente reducidas y transitorias como para ser tolerados por la holarquía de modo que, una vez cesan aquéllas, se restablece el estado de equilibrio. En ocasiones, sin embargo, los desafíos del entorno para un organismo vivo o social superan un umbral crítico y se vuelven desestabilizadores, induciendo procesos *degenerativos* y/o *regenerativos*. En este último caso, el potencial regenerativo de un organismo es un proceso en “v”: según Koestler (1967) parte de las “fluctuaciones desde el mayor nivel de integración y complejidad hacia los niveles inferiores más tempranos y primitivos, y de ahí, de nuevo hacia arriba hasta generar un patrón nuevo y modificado de comportamiento”. Este tipo de procesos, señala el autor, juega un papel primordial en la evolución biológica y cognitiva.

8) La envolvente de restricciones: cualquier holón puede ser objeto de estudio en tanto sistema abierto, autoregulado y estable, dotado de consistencia estructural y funcional¹⁰⁶. Para ello es necesario determinar el nivel focal (*focal level*) pertinente: la ventana espacio-temporal que permite detectar los patrones auto-organizativos que le son propios. Por otra parte, los fenómenos organizativos y funcionales en el nivel focal están condicionados de forma no trivial, es decir, no sólo agregativa, por la *envolvente de restricciones* (condiciones de contorno) que imponen los niveles inmediatamente inferior y superior (Gibson *et al.* 2000). En este sentido y como señala Giampietro (2002, p. 252), para estudiar la dinámica de proceso en un nivel focal es necesario *sellar* (*seal-off*) los niveles adyacentes¹⁰⁷. En el caso de una jerarquía de salida sujeta a un flujo de causalidad constitutiva ascendente, esto tiene las siguientes implicaciones:

- i) En el nivel superior se producen cambios/transacciones en una menor escala *temporal* (con mayor frecuencia) y *espacial* (con mayor detalle o concreción), por lo que a efectos analíticos pueden considerarse como perturbaciones que no afectan en modo relevante la

¹⁰⁶ En este sentido, Koestler deja claro que el término “holón” puede aplicarse a cualquier subsistema estable ya sea biológico o social que muestre estabilidad en su estructura y comportamiento (gobernado por ciertas reglas).

¹⁰⁷ Así, el correlato del “filtrado epistémico” (*epistemic filtering*) —i.e., la necesidad de situar correctamente el foco para detectar y analizar un fenómeno de interés— no es otro que el sellado de los niveles superiores e inferiores para evitar introducir ruido innecesario: e.g., la astronomía es inabordable con microscopio de la misma forma que, siguiendo el ejemplo de Giampietro (2002), el nivel celular puede obviarse cuando se estudian las relaciones sociales.

dinámica de los fenómenos en la escala espacio-temporal del Nivel focal¹⁰⁸. El estado de este nivel superior puede tomarse como las “condiciones iniciales” del sistema investigado.

ii) En los niveles inferiores el cambio que se registra es tan lento que bajo la perspectiva de la ventana espacio-temporal del Nivel focal puede considerarse despreciable. En consecuencia, es razonable asumir que estos niveles son fijos y se limitan a imponer un conjunto de constricciones externas (*boundary conditions*) sobre el sistema investigado¹⁰⁹.

3.2 La holarquía del Espacio Institucional: visión comparada entre China y Occidente

La realidad social, afirma John Searle (2005, p. 22), consiste (al menos en parte) en representaciones (mentales) que tienen una estructura lógica, por lo que cualquier teoría adecuada para tratar con fenómenos institucionales “debe contener un análisis lógico de sus estructuras”. En este sentido, las sociedades humanas, defiende Giampietro (2002, p. 250), son un ejemplo perfecto de sistema disipativo jerárquico de tipo anidado compuesto por procesos que operan en varios niveles y a través de una “cascada de escalas diferentes”. En consecuencia, el análisis de la holarquía del EI exige una pluralidad de descripciones no-equivalentes que deben utilizarse en paralelo. Por otra parte, la ya referida dualidad inherente a los elementos de los sistemas jerárquicos anidados (holones), hace que al realizar una descripción general de un sistema complejo como es el EI, debamos distinguir, como bien señala este autor (p. 251), dos aspectos diferenciados:

1) La “estructura organizativa” (*organized structure*) de un holón cualquiera situado en un nivel holónico de interés (Nivel i) y que está compuesta por los holones de niveles inferiores que dentro de un contexto asociativo determinado le constituyen y dotan de propiedades emergentes (que no tienen por separado el conjunto de sus componentes de Nivel i-1): e.g., el “pulmón” (holón de Nivel i) tiene una estructura y unas propiedades asociadas a su propia estructura organizativa que van más allá de sus tejidos, células, biomoléculas, etc. (Nivel i-1);

¹⁰⁸ Visto desde el Nivel focal, los eventos del nivel superior se consideran estocásticos (la heterogeneidad se anula).

¹⁰⁹ Eg., del mismo modo que la escala meteorológica grande o *ciclónica* (medida en días y en unidades de miles de km) permite analizar un anticiclón obviando los fenómenos de microescala, la interacción entre la orografía (e.g., un valle, lago o montaña) y la atmósfera para pronosticar el tiempo en una ciudad (escala de km y horas) puede estudiarse asumiendo que los niveles superiores imponen condiciones de contorno dadas y fijas (e.g., una borrasca).

2) La “función relacional” (*relational function*)¹¹⁰ de un holón cualquiera —considerado como unidad íntegra en el Nivel i— que al interactuar con el resto de la jerarquía (Niveles i, i+1), contribuye a generar propiedades emergentes que se expresan en el nivel superior: e.g., la relación del pulmón y otros holones del mismo Nivel i (e.g., el diafragma) coadyuvan a la generación del sistema respiratorio (como holón emergente en el Nivel i+1).

Un problema epistemológico indisociable de las holarquías, señala Giampietro (2002, p. 251), es que el dominio espacio-temporal apto para caracterizar y analizar la *estructura organizativa* de un holón y sus *relaciones funcionales* son *no* coincidentes. Retomando el ejemplo anterior, el microscopio permite detectar el intercambio gaseoso a nivel alveolar y entender la estructura y funcionamiento interno de pulmón, pero se torna totalmente inútil a la hora de analizar por qué y cómo dicho pulmón se altera cuando el sistema nervioso acelera la respiración tras un sobresalto.

Lo que resta de apartado explora, bajo un enfoque taxonómico descriptivo y comparado, los distintos niveles de la holarquía del EI, centrándose en los elementos institucionales (holones) más relevantes para esta tesis. Una vez aproximada la *estructura organizativa* del EI, en el Cap. 5 se aborda la *función relacional* y arroja luz sobre la relación causal entre los distintos niveles.

3.2.1 **El Espacio Institucional: una holarquía con flujo de causalidad ascendente**

A partir de aquí, y como muestra la Figura 4.3, concebimos el EI como un *sistema jerárquico anidado de tipo adaptativo* (*adaptive nested hierarchical systems*) estructurado en tres capas o niveles institucionales —Niveles 1, 2 y 3— que se despliegan en un sentido *constitutivo* y con un flujo de causalidad *ascendente*. Esto es, que parten desde lo que puede concebirse como el núcleo más *interior, profundo, abstracto*, temporalmente *tenaz y primitivo* del Homo sapiens (nivel inferior) hasta la capa más externa, concreta, maleable y reciente¹¹¹ (nivel superior) que conecta con la realidad fenoménica del entorno físico que le rodea (Nivel 4). La holarquía del EI se inscribe a su vez en una holarquía más amplia (rodeada en rojo en la Figura) que incluye un Nivel 0 biológico, pero que al ser común a todos los humanos no lo consideramos de naturaleza institucional.

¹¹⁰ Es Herbert Simon quien originalmente da nombre a estos dos conceptos que retoma Giampietro (2002).

¹¹¹ De nuevo recordamos que tales epítetos aluden a una holarquía *ya constituida* en todos sus niveles, y no en sentido de su creación evolutiva. Por eso, aunque decenas de miles de años antes de nacer la primera *civilización* ya existen hombres individuales, una vez constituido el holón civilizatorio, éste es más estable, tenaz y refleja una realidad auto-organizativa anterior (más primitiva) que sus holones inferiores: e.g., individuos concretos con nombre y apellidos.

Antes de describir en detalle los distintos niveles, cabe precisar que a diferencia de las holarquías más tangibles y habitualmente utilizadas —descriptibles y analizables en base a la huella que dejan en el mundo fenoménico (e.g., piénsese en el sistema respiratorio, el mapa de un continente, un registro de temperatura)—, nuestra propuesta para topografiar el EI es más compleja. En primer lugar, por su alto grado de abstracción. Pero sobre todo, porque en vez de utilizar la típica holarquía “social” y partir del comportamiento del individuo para escalar hacia estructuras sociales integrativas cada vez más amplias y que siendo externas siempre dejan una traza “observable” (e.g., familia, comunidad, ciudad, país-cultura, civilización), el EI debe aproximarse desde la singularidad y dificultad epistemológica que presenta la indagación de las motivaciones humanas¹¹², o más en general, del mundo interior del hombre: de sus ideas, percepciones y, en definitiva, de la construcción del sentido que es relevante al estudio de las instituciones¹¹³. En resumen, nuestro dominio descriptivo aspira a explicar el comportamiento individual en N3, y no partir de él. Así, partiendo del individuo que opera dentro de una holarquía social ya constituida¹¹⁴, realizamos una especie de reversión que introyecta hacia las capas más arraigadas y abstractas de la motivación del hombre “socializado” lo que es definitorio de niveles asociativos cada vez más amplios: los patrones normativos de una cultura-país se sedimentan en N2; el núcleo constitutivo asociado a la huella civilizatoria en N1; y lo común al conjunto de la especie humana en el N0.

De este modo, como ilustra la Figura 4.4, la holarquía del EI se convierte en una jerarquía de salida sujeta a un mecanismo de causalidad ascendente. ¿Qué significa esto? Visto desde la perspectiva de los individuos socializados, la holarquía social típica opera como una *jerarquía de entrada* en la que cada paso hacia una unidad asociativa superior (y también de nivel) supone un mayor grado de filtrado o “compresión” de sus modelos mentales y la generación de estructuras más estables, con mayor grado de abstracción y que son compartidas por un colectivo social más

¹¹² Esto es así ya que permite conservar el individualismo metodológico de la NEI y ofrecer un modelo de racionalidad institucionalmente constituida (en coherencia con North IV). Nótese que aún en la misma holarquía, el dominio descriptivo viene dado por la representación de un dominio de la realidad que ha sido previamente acotado por una decisión “preanalítica” sobre qué interesa investigar en base a los objetivos del análisis (Sampietro, 2002, p. 250).

¹¹³ La problemática epistemológica (y ontológica) asociada al mundo institucional se aborda en el Cap. 6.

¹¹⁴ Del individuo que opera en coordenadas espacio-temporales dadas y por tanto se ubica (como holón) dentro de una holarquía social ya constituida: e.g., en el marco institucional de N3 del Madrid contemporáneo, con un N2 cultural compartido a nivel del país (España), a su vez arraigado en un N1 común a la Civilización Occidental.

amplio¹¹⁵: e.g., la parte de los modelos mentales asociada a una cultura-país con respecto a la que sólo es compartida por una unidad familiar concreta¹¹⁶. La originalidad de nuestro enfoque consiste en revertir el sentido del flujo informativo, pasando así de lo que Koestler (1967) denomina *jerarquía de entrada* de tipo *perceptual* (asociada a la obtención del significado) a una *jerarquía de salida* de tipo *motora* o de *respuesta*. En esta jerarquía de salida, cada paso hacia un nivel superior dentro del EI *despliega* el nivel previo dotándolo de mayor grado de concreción y ampliando la resolución de la información que es procesada. En definitiva, la acción intencionalmente racional del agente institucional en N3 es libre y a la vez está acotada en su despliegue por las condiciones de posibilidad que imponen los filtros de N2 (cultura-país) y N1 (civilización).

Así, y para establecer una analogía ilustrativa, las tres fotos de la Figura 4.4 muestran tres niveles consecutivos, seleccionados arbitrariamente¹¹⁷, de una holarquía igualmente de salida que podría denominarse “paisaje terrestre”. Al mirar el conjunto de la península ibérica desde un satélite (Nivel i-1), y dadas las limitaciones de resolución del ojo humano, un observador sólo puede apreciar los principales rasgos físicos de su geografía. Al pasar al nivel focal superior (Nivel i) y acercarse a la superficie, ese mismo observador alcanza a distinguir el paisaje con un grado de detalle muy superior: e.g., la visión de conjunto o *lay-out* de una pequeña ciudad como se muestra en el marco de 10 x 10 km de la foto central. Esa mejora de resolución, sin embargo, no proviene del ojo humano (cuya *resolución* visual permanece invariable), sino que surge de un compromiso o *trade-off* en la adquisición de información. En efecto, implica enfocarse: e.g., en una de las aproximadamente 10 mil fotos de este tipo que (como se indica en la esquina inferior derecha de la imagen), serían necesarias para cubrir el conjunto de la península. Al subir un nivel más, hasta i+1, aumenta aún más la resolución y se requerirían aproximadamente 10 millones de fotos para cubrir la misma superficie fotografiada en el Nivel i-1.

Al sostener que el EI es una holarquía en sentido causal ascendente, como en el citado ejemplo, afirmamos que el Nivel i-1 constituye al Nivel i, del mismo modo que éste constituye al Nivel i+1.

¹¹⁵ Por ejemplo, desde un prisma informativo, la noción de *país* (al hablar de Alemania o España) hace alusión a una serie de características prominentes y sintéticas —*compartidas* por el conjunto de familias que allí viven— que son más robustas que las relativas a una familia en concreto. Por eso, e.g., que los Müller o Fernández se muden a China (evento Nivel i), no altera el holón *país* (Nivel i+1). Esto explica por qué adoptamos en este trabajo la lógica ordinal inversa a la de Giampietro (2002): sus niveles asociativos superiores son los que cambian con menor frecuencia y “filtran” (en sentido de compresión de la información) a los niveles inferiores; justo lo contrario de lo que sucede en el EI: son los niveles más profundos (e inferiores) los más tenaces y los que realizan tal filtrado.

¹¹⁶ Y que encapsula el conocimiento necesario para operar en el ámbito doméstico y familiar de cada cual.

¹¹⁷ Creados exclusivamente por el interés de observación del investigador y por tanto en base a su subjetividad.

Sin embargo, y anticipando el próximo subapartado, conviene aclarar que “constituir” no significa “determinar”, sino acotar las condiciones de posibilidad del desarrollo de los niveles holónicos superiores en línea con la noción de la “causalidad holística” —ni determinista ni arbitraria— asociada al nuevo paradigma científico *emergentista* y a los sistemas auto-organizados. Así, en la lógica anidada de una holarquía, el nivel superior *contiene* al inferior (y por tanto al conjunto de la holarquía subyacente) pero *no* en un simple sentido agregativo¹¹⁸. El despliegue de los niveles superiores permite la emergencia de la novedad (propiedades emergentes) y debe considerarse como un *acto creativo* que como afirma Koestler se asocia a la experiencia subjetiva de libertad. Así, por ejemplo, la imagen de la península de Nivel i-1 es consistente con innumerables posibles despliegues en los Niveles i, i+1¹¹⁹. De modo análogo, si nos enfocamos en el Nivel i, la envolvente de restricciones permite descartar como ruido lo que sucede en el Nivel i+1 —siempre que sea estocástico¹²⁰—, y tomar como externas e invariables las constricciones de alto grado de abstracción (y filtrado) impuestas por el Nivel i-1: e.g., el que la ciudad debe ser costera y predominar el verde de la vegetación¹²¹. Lo mismo sucede en el EI: un marco civilizatorio de N1 restringe el rango de orientaciones normativas de N2 que son posibles, del mismo modo que éstas lo hacen con los marcos institucionales de N3 que son concebibles en su seno.

Por otra parte, el que en la holarquía del EI el flujo de causalidad primario sea ascendente —y por tanto cualquier acción deliberada de N3 esté constituida por los niveles inferiores— no significa que no exista un flujo inverso *descendente*. Es posible definir un sentido causal desde los niveles superiores a los inferiores ya que, como bien ilustra el ejemplo de la Figura 4.4, éstos pueden verse como una abstracción de las características más salientes, primitivas y tenaces de los primeros: la misma realidad contemplada desde una ventana espacio-temporal mayor. Además, y puesto que las capacidades cognitivas del individuo son limitadas —del mismo modo que lo es su vista en el ejemplo—, cada sucesivo nivel de filtrado de la información para modelizar un ámbito del EI más

¹¹⁸ Aunque pueda resultar contraintuitivo, bajo un prisma de procesamiento de la información, la foto de mayor resolución en la Fig. 4.4 *contiene* a la del nivel inferior. En efecto, siendo el Nivel i+1 uno de los despliegues posibles del Nivel focal, necesariamente contiene los filtros que impone este nivel (en su correspondiente grado de abstracción).

¹¹⁹ Por ejemplo, el observador que mira desde el Nivel i-1 no puede detectar la existencia de la iglesia de la foto.

¹²⁰ De no ser así estaría generándose una tendencia orientada y no estocástica de cambio que terminaría reflejándose eventualmente en el Nivel Focal (e.g., un proyecto para ganar terreno al mar).

¹²¹ Lo que ya acota el rango de posibilidades de concreción en los niveles superiores: e.g., al pasar del Nivel i-1 al Nivel i, la proyección del recuadro rojo no es consistente con una imagen de un páramo en medio de la meseta.

amplio necesariamente implica una reducción de la “resolución cognitiva” que puede emplearse¹²². Por este motivo, y aunque todo cambio en el Nivel $i+1$ altera de forma incremental (casi infinitesimal) y en el margen al Nivel i , esta realimentación (*feedback*) es tan tenue y lenta que sólo se puede apreciar a muy largo plazo cuando su efecto acumulado supera un determinado umbral que lo hace visible¹²³. En definitiva, podemos afirmar que los mecanismos de causalidad ascendente en el EI operan en la “escala temporal de la agencia”, mientras que la causalidad descendente sólo se manifiesta en lógica evolutiva en la “escala temporal de la estructura”.

Esto significa que la acción humana que altera y confiere orden a la realidad envolvente del mundo físico y humano (estructura disipativa), es decir, a la realidad *material* que forma la parte visible del “iceberg institucional”¹²⁴ (N4), está constituida por un actuar deliberado e intencionadamente racional (N3). Sin embargo, dicha racionalidad no es arbitraria: está constituida por un sustrato normativo culturalmente condicionado (N2) que orienta y proporciona legitimidad a tal modo de actuación. A su vez, los patrones normativos arraigados y de naturaleza evolutiva están constituidos por un núcleo cultural que confiere un “sentido” no instrumental (N1) y que él mismo se asienta en una realidad biológica y existencial común a todos los seres humanos (N0).

El resultado de este enfoque, como se verá en los siguientes epígrafes, permite discernir el gradiente institucional según la profundidad del arraigamiento en base a niveles holónicos — intencional, normativo y constitutivo— que no se establecen de forma arbitraria sino que quedan demarcados por *brechas* o *saltos epistémicos* (*epistemic gaps*) en los que se producen discontinuidades cualitativas¹²⁵: e.g., la brecha epistémica entre una biomolécula (incluso la más compleja de ellas) y una célula (incluso la más sencilla), viene definida por una serie de propiedades (complejidad, funcionalidad, estructura) pero sobre todo por las diferentes escalas

¹²² Uno puede reflexionar en detalle sobre un problema concreto y acotado en N3 pero las normas genéricas internalizadas en N2 y cuya aplicabilidad es mucho más amplia (e.g., las relativas a la cultura política) deben necesariamente ser sinópticas y de mayor grado de abstracción (compresión informativa). Poniendo un símil de la vida cotidiana, la limitación cognitiva intuitivamente explica por qué un mismo esfuerzo cognitivo para plantearse cómo elegir el camino más corto para volver a casa, o cómo transformar una sociedad, necesariamente se traduce en un planteamiento más concreto y específico (en el primer caso), y otro mucho más genérico (en el segundo).

¹²³ Por ejemplo, la erosión de un paisaje o los cambios acumulados a muy largo plazo en la urbanización del territorio y en las explotaciones agrícolas terminan afectando en una lógica evolutiva y en la escala temporal de la estructura a la imagen que desde un satélite se obtiene de la península.

¹²⁴ Piénsese, e.g., en la “traza” o “huella” tanto en un sentido físico (infraestructuras, productos, tecnología, etc.) como en patrones de comportamiento *observables* (dimensión institucional externa) asociada con un país desarrollado.

¹²⁵ El que la demarcación de los saltos epistémicos en el mundo social pueda ser no arbitraria depende del problema investigado. Así, e.g., alguien que estuviera estudiando el tráfico en las grandes aglomeraciones urbanas no elegiría ninguno de los tres niveles mostrados en la Figura 4.4 (los saltos epistémicos son irrelevantes para sus propósitos).

temporales en la que se producen y hacen “visibles” los procesos de auto-organización (Giampietro, 2002). Esto es lo mismo que ocurre, e.g., entre la capa de motivación más superficial de N3 y la capa profunda asociada a un marco normativo endoculturizado de N2. Mientras que la primera genera patrones auto-organizativos en cuestión de minutos (e.g., un agente decide conducir deliberadamente su vehículo por el carril correcto o en sentido contrario), la segunda requiere una escala de décadas para su emergencia y surge de forma descentralizada (e.g., el consenso implícito que lleva a definir lo que constituye la forma correcta o aceptable de conducir). En definitiva, el enfoque que proponemos nos va a ofrecer, por así decir, una visión institucional *holográfica* que es valiosa bajo una perspectiva dinámica. Así, frente a un hecho social observable sólo en perspectiva sincrónica —en el que los efectos de las distintas capas de motivación se superponen y confunden en una sola proyección *plana*— aquí le damos una tercera dimensión holográfica cuyo relieve ofrece el gradiente de arraigamiento.

A continuación describimos la holarquía del EI, cuyo resumen se muestra en la Figura 4.3, desde los niveles inferiores —correspondientes a los de mayor nivel de arraigamiento y también que evolucionan (y se auto-organizan) en una mayor escala espacio-temporal— a los superiores. En sentido estricto, el EI incluye sólo los Niveles 1, 2 y 3 (que hemos anticipado previamente), si bien podemos incluir un nivel previo biológico —Nivel 0— que forma parte de la misma holarquía aunque su naturaleza sea extra-institucional. Finalmente, también un nivel que refleja el entorno extra-institucional externo, o Nivel 4¹²⁶, con el que interactúa el Nivel 3, y por tanto (recordando la esencia constitutiva anidada de una holarquía) el conjunto del EI.

3.2.2 Nivel 0 extra-institucional: el sustrato biológico y existencial del Homo sapiens

Conforma el núcleo biológico-existencial constitutivo del Homo sapiens por lo que es común a todos los seres humanos. En este nivel innato y pre-cultural —y por tanto extra-institucional— quedan configuradas:

- 1) Las necesidades biológicas y psicológicas de la especie que a efectos ilustrativos podrían reflejarse en la pirámide de Abraham Maslow de las necesidades humanas, la más conocida de sus aproximaciones, que engloba en una lógica ascendente: las necesidades fisiológicas y de

¹²⁶ Por sencillez expositiva y por representar la capa ambiental más externa, lo denominamos Nivel 4, si bien es preciso aclarar enfáticamente que se trata de un nivel extra-institucional que *no* forma parte de la holarquía del EI (Niveles 1-3).

seguridad (imperativos de auto-conservación), las de pertenencia y valoración. Una vez satisfechas éstas, se abriría paso la tendencia universal hacia el crecimiento personal.

2) Las capacidades y limitaciones cognitivas del cerebro que, asociadas a su estructura y funcionamiento (memoria, percepción, atención, aprendizaje) imponen condiciones de posibilidades sobre los niveles superiores y son causa de la *racionalidad limitada*.

En este nivel, del que se ocupa la Ciencia Cognitiva (principalmente la psicología evolucionista y la neurobiología), confluyen una base motivacional común a la especie que podríamos calificar como biológico-existencial¹²⁷, y una arquitectura cerebral especializada —asociada a millones de años de evolución del *Homo sapiens* como cazador y recolector— que como afirma North (2005, p. 28) es responsable de gran parte de nuestras características culturales. Simplificando, partimos de una especie de *racionalidad pre-cultural* cuyos cambios de naturaleza evolutiva son reconocibles en el orden de miles de años, y que delimita las condiciones de posibilidad de su posterior despliegue y concreción en los Niveles culturales superiores (1, 2 y 3). Por este motivo, aunque este Nivel 0 —*constitutivo* en sentido biológico y existencial— es extra-institucional, podemos afirmar que conforma el núcleo más interno de una holarquía que en su despliegue cultural general el EI.

El Nivel 0 configura el funcionamiento básico de la mente humana, limita lo que es concebible o asimilable por ella, y además genera una serie de orientaciones universales. Entre ellas, algunas poseen una enorme influencia sobre el despliegue del EI. Así, señala North (2005), la constante histórica del hombre es su esfuerzo por dotar a su existencia del máximo grado posible de orden y previsibilidad. Esta “rebelión” del hombre contra la incertidumbre existencial, proyectada hacia el conocimiento y control del entorno físico —y también del entorno humano, conforme la sociedades se hacen más complejas— actúa como la fuerza motriz que impele el desarrollo institucional¹²⁸. Esta tendencia es además consistente con otras dos sobre las que existe amplio consenso científico: la propensión innata hacia la colaboración y la compulsión para modelizar el mundo que nos rodea en base a dos herramientas cognitivas principales: la analogía y el reconocimiento de patrones¹²⁹.

¹²⁷ De hecho, el artículo seminal de Maslow (1943) en el que propone su pirámide de las necesidades humanas se titula “Una teoría de la motivación humana” (“*A theory of human motivation*”).

¹²⁸ En sentido antropológico, este afán de control sería una resistencia a la angustia existencial o “separatidad” (según Erich Fromm) del ser humano que toma consciencia de sí mismo como un ente *individualizado* y abocado a extinguirse.

¹²⁹ Ambas mencionadas en North (2005). La compulsión “modelizadora” —ya sea por vías primitivas (superstición) o a través de modelos “racionales” sofisticados— está contrastada en experimentos psicológicos en los que los individuos buscan y encuentran patrones organizativos incluso cuando en realidad no existen (North, 2005, p. 27).

La tensión inevitable que se produce entre una arquitectura cognitiva genéticamente predeterminada —fruto de decenas de miles de años de adaptación a condiciones ambientales muy diferentes de las actuales—, y los imperativos cambiantes del hombre *teórico* que opera en las complejas sociedades modernas¹³⁰, sólo es articulable mediante la noción de plasticidad cerebral (o neuronal), y su correlato conceptual: el aprendizaje¹³¹. El progresivo reconocimiento y entendimiento de esta dialéctica entre el aprendizaje que (concretándose en los Niveles 1, 2 y 3) permite reaccionar ante la realidad cambiante de modo adaptativo, y el hecho irrefutable de que toda elección, afirma Rizzello (2004, p. 6), es “resultado de un acto psico-neurobiológico”, está en la raíz de los esfuerzos de la llamada Economía Cognitiva (*cognitive economics*) por desentrañar cómo el funcionamiento de la mente afecta al proceso de decisión económica¹³². En definitiva, se trata de mostrar que esos *espíritus animales* (*animal spirits*) que para Keynes eran indisociables de la condición humana, podrían ser más previsibles de lo esperado, siempre y cuando se considere el “arraigamiento cognitivo” (el *cognitive embeddedness* de Zukin y DiMaggio, 1990) de modo que como señala Rizzello, las bases de la teoría económica sean “consistentes con los mecanismos que guían el funcionamiento de la mente humana”¹³³ (p. 4).

En este epígrafe debemos además abordar, aunque sea de forma sumaria, cómo la mente humana —cuya característica principal es su capacidad para evolucionar de un modo auto-regulado— es capaz de mantener su integridad y a la vez ofrecer un “grado de elasticidad que le permite explorar e interpretar el mundo activamente” (Rizzello, 2004, p. 7) a través de dos procesos —*neurognosis* y *exaptación*— que son asimilables, respectivamente, al flujo descendente (interpretativo) y ascendente (adaptativo) de la holarquía de Koestler, y que a la vez reflejan la dialéctica entre la tendencia autoasertiva e integrativa de los holones. Esto es relevante ya que viene a apoyar desde la perspectiva de la neurobiología que el funcionamiento del cerebro es consistente

¹³⁰ Según Merlin Donald (citado en North, 2005, p. 34), el estadio “teórico” —asociado a la acumulación cultural sustentada en invenciones simbólicas visuales (*visuosymbolic inventions*) que facilitan el almacenaje externo de información— es el último eslabón en la evolución cultural del Homo sapiens tras los estadios “episódico”, “mimético” (común a los primates) y “mítico” (basado ya en el uso del lenguaje y exclusivo del Homo sapiens).

¹³¹ Concepto central para explicar el cambio institucional según el aporte de North IV. En este sentido, afirman Mantzavinos, North y Syed. (2004), a “diferencia del comportamiento instintivo, el aprendizaje es cambio”.

¹³² Tras algunas notables contribuciones iniciales —e.g., Hayek, Knight, Simon— y el aporte de la Economía Evolucionista, es sobre todo el trabajo de campo en Economía Experimental de Kanheman y Tversky el que sirve de precursor a la Economía Cognitiva y su objetivo de desarrollar una teoría neurocognitiva fundamentada del actor económico que permita explicar cómo elige, así como sus errores y sesgos de elección más frecuentes.

¹³³ Esto significa que la racionalidad (abstracta) asociada al sustrato constitutivo cultural de N1 está constituida y orientada por el sustrato biológico-existencial de N0: e.g., sería incongruente un SC que no se orientase a la preservación de la vida, o que dificultase la colaboración, o una modelización razonable de la realidad externa.

con nuestra propuesta de estructurar el EI como un sistema jerárquico anidado de niveles constitutivos que se proyecta a partir del núcleo más arraigado del *Homo sapiens*¹³⁴.

En primer lugar, la evolución de *una* mente —entiéndase aquí en el sentido de cómo evoluciona su estructura y se va “programando” su funcionamiento a lo largo de la vida de un individuo a partir de su estado pre-experiencial¹³⁵— sigue una senda altamente dependiente de la configuración de las redes neuronales pre-existentes. Mediante la *neurognosis*, afirma Rizzello (2004, p. 6), surge el “significado” a partir de la interacción entre la nueva información recibida y la experiencia previa almacenada en los circuitos neurobiológicos del cerebro. Esto nos remite en primera instancia a una configuración inicial o “innata” de estructuras *neurognósticas* que se hereda con el genotipo. La experiencia humana, vista así, no es más que el resultado en una lógica de dependencia de trayectoria de la interacción entre un chorro de datos sensoriales y las estructuras asociativas neuronales pre-existentes que permiten su interpretación.

En segundo lugar, señala Rizzello, una vez procesados los estímulos externos para darles significado, un mecanismo de realimentación sirve para verificar, o corregir en el margen, la robustez funcional y adaptativa de las clasificaciones. En este sentido, la evolución de la mente que permite el aprendizaje se produce a través del proceso de *exaptación*: sobre la base de las configuraciones neuronales pre-existentes y relativamente inelásticas, asociadas a los esquemas mentales más arraigados, se crean nuevos circuitos neuronales que hacen emerger configuraciones y capacidades cognitivas que permiten afrontar la novedad.

Esta dialéctica entre neurognosis y exaptación, respaldada por el hecho de que la mente construye su equilibrio entre circuitos neuronales estables y otros que son más propensos a ser modificados (Rizzello, 2004, p. 9), y la referida dependencia de trayectoria cognitiva (tanto en la estructura como programación de la mente), permite extraer una serie de conclusiones:

- 1) La holarquía del EI se integra en una *holarquía cognitiva* más amplia¹³⁶ que se desarrolla en lógica *ascendente* reflejando la secuenciación temporal de la experiencia según la biografía de cada individuo: sobre la base del N0 genético y de máxima tenacidad se constituye la base

¹³⁴ Como afirman Downey y Lende (2012, p. 31) es necesario “teorizar” sobre la cultura y la experiencia humana de un modo que sea (al menos) consistente con los avances sobre la cognición humana que ofrece la neurobiología.

¹³⁵ Es decir, en la escala temporal del *desarrollo* individual (o *developmental*) y no *evolutiva* a nivel de especie.

¹³⁶ Por sencillez, denominamos de este modo a la holarquía que incluye desde el Nivel 0 al 4.

cultural más profunda de N1 durante el período formativo de la infancia (endoculturación), y así sucesivamente hasta llegar a la capa más superficial, alterable e idiosincrática de N3 que es indisociable de la experiencia diferenciada y única del individuo adulto.

2) La base más profunda de la cultura actúa como filtro de la “racionalidad” y el aprendizaje¹³⁷. Ante situaciones nuevas o problemáticas, los individuos buscan soluciones *constituidas* por los esquemas de acción (*schemas of action*) exitosos preexistentes (Rizzello, 2004, p. 9). De este modo, la mente humana —ejemplo paradigmático de exaptación— va descubriendo nuevas formas para utilizar su “viejo inventario” para un uso novedoso (p. 7) por lo que en un sentido plenamente *northiano*, el aprendizaje puede verse como un proceso de búsqueda de soluciones culturalmente constreñido y dependiente de la trayectoria.

3) La cultura “moldea” el cerebro en una dinámica co-evolutiva por lo que si bien las “prácticas culturales” deben adaptarse a las constricciones que impone el cerebro¹³⁸, éste posee un amplio grado de plasticidad neuronal que le permite adaptarse a su vez a los patrones culturales dominantes para lo que *internaliza* las “regularidades estructurales de su entorno” (Ambady y Bharucha, 2009, p. 342). En este sentido, la tenacidad de la cultura —en especial tras la endoculturación más temprana y profunda asociada a N1 y N2— tiene un sustento neurobiológico que se manifiesta en “sesgos relativamente coherentes y sistemáticos en la anatomía funcional del cerebro”¹³⁹ que son empíricamente contrastables¹⁴⁰. Por tanto, en línea con el aporte más cognitivista de North IV, afirman Downey y Lende (2012) que las teorías sobre la cultura son en el fondo teorías sobre el desarrollo y funcionamiento del cerebro.

Los tres puntos precedentes ya apuntan a la importancia central que para el despliegue del EI tiene el Nivel 1. Aunque como vimos en el Cap. 2, es un nivel que no suele considerarse de forma

¹³⁷ Ya que ambos términos están estrechamente ligados a los conceptos de neurognosis y exaptación, respectivamente.

¹³⁸ Las propiedades cognitivas de la mente humana hacen que determinados pensamientos sean más probables o improbables de ser concebidos (Sperber, 1996).

¹³⁹ Esta es la interesante definición de cultura que propone Robert Turner (citado en Downey y Lende, 2012, p. 39).

¹⁴⁰ Sobre este tema véanse los dos trabajos citados: Ambady y Bharucha (2009) y sobre todo el artículo recapitulativo de Downey y Lende (2012). Aunque, como se verá en el siguiente epígrafe, numerosos estudios científicos basados en experimentos y trabajos de campo (etnográficos y psicológicos) corroboran el diferente funcionamiento de la mente entre individuos de distintas culturas —la “huella cultural” en los procesos cognitivos—, sólo con el desarrollo de las sofisticadas técnicas de neuroimagen ha sido posible avanzar en la “neurobiología de la cultura” (*neuroscience of culture*) y *mapear* la activación de las distintas zonas cerebrales. Sin embargo, como sostienen Downey y Lende (2012) bajo la perspectiva de la neuro-antropología, estas técnicas son valiosas pero no son una panacea puesto que el funcionamiento del conjunto del sistema nervioso está íntimamente arraigado en su entorno inmediato y no puede estudiarse *in vitro*. Así, como en todo sistema complejo, el hecho de observar interfiere con lo observado.

explícita en las investigaciones económicas, ni tan siquiera en trabajos “institucionalistas”, éste es el nivel cultural más básico y estable que queda configurado durante los primeros años formativos y que por la dependencia de trayectoria del desarrollo cognitivo-cerebral incide de modo crítico en la dinámica de aprendizaje de los individuos que termina asentándose en N2 y N3.

En un ejemplo ilustrativo de la singular relevancia de N1, Tang *et al.* (2006) demuestran que diferencias tan básicas y aparentemente poco operativizables (a efectos de su estudio cultural) como las existentes entre la endoculturación en un idioma alfabético (como el inglés) y otro ideográfico (como el chino) tienen una traslación directa en las áreas cerebrales que se activan para resolver sencillos problemas de cálculo. Simplificando, el uso de la Resonancia Magnética Funcional evidencia que para las mismas actividades, las representaciones corticales de los nativos en inglés están más relacionadas con zonas de procesamiento del lenguaje, mientras que para los nativos en chino son las redes relativas a la asociación visual-premotora. Si esto es así —y sólo es un ejemplo—, y algo tan básico como el discurrir de chinos y occidentales quedase mediado respectivamente por procesos cognitivos más visuales y lingüísticos (consistentes, como se verá a continuación, con dos modos dominantes de pensamiento, *correlativo* y *analítico*), parece razonable que las diferencias de raíz en N1 puedan tener un importante impacto “aguas abajo” sobre el conjunto del EI. Un impacto que, como se verá en los siguientes epígrafes, no puede ser ignorado.

3.2.3 Nivel 1 constitutivo: el arraigamiento profundo de la huella civilizatoria

El Nivel 1 que hemos denominado como “constitutivo” (para diferenciarlo del N2 “normativo”) es un nivel cultural de máxima profundidad de arraigamiento que también podría calificarse como “antropológico”¹⁴¹. Se arraiga en N0, pues toda cultura, recuerda el antropólogo Clyde Kluckhohn (1953), provee respuestas más o menos diferenciadas a las mismas cuestiones universales que plantea la biología y las generalidades de la situación humana¹⁴². Es decir, las necesidades biológicas y psicológicas de la especie, así como sus limitaciones cognitivas de N0, se reflejan

¹⁴¹ Puesto que esta disciplina es la que tradicionalmente se ha interesado por este nivel cultural profundo.

¹⁴² El trabajo empírico (basado en encuestas transculturales) del psicólogo israelí Shalom Schwartz (1992; 1994; 1999), uno de los investigadores más reconocidos en el área de los valores culturales en perspectiva comparada, pone de manifiesto la existencia de 10 valores nucleares que son universales. En Schwartz y Bardi (2001), los autores concluyen que aunque las distintas culturas atribuyen diferente importancia a estos valores, existe un amplio consenso *pancultural* sobre los que por su efecto adaptativo son más importantes al “promover y preservar relaciones cooperativas y de soporte entre miembros de los grupos primarios” (p. 269). En definitiva, y como prevé la relación constitutiva que vertebra la holarquía cognitiva, los valores nucleares del hombre en sociedad (N1) son modos de concretar respuestas (aún en un nivel muy abstracto todavía) a los imperativos biológicos y psicológicos comunes al Homo sapiens (N0).

constitutivamente en las respuestas más básicas que emergen evolutivamente durante siglos y milenios en N1 y que van decantando el repertorio o “toolkit” arquetípico de valores y modos (o sesgos) de cognición que son definitorios *grosso modo* de cada una de las grandes civilizaciones.

En N1 ya incursionamos de pleno en el EI, y más en concreto en la parte nuclear de los modelos mentales compartidos que, como recuerdan Mantzavinos y North (2004), proveen un marco convergente para la interpretación de la realidad y que sirven de cimiento a toda interacción social, siendo condición esencial a la articulación de una acción colectiva adaptativamente eficiente. Este marco convergente es en el fondo un marco simbólico profundamente arraigado, abstracto y tenaz en el que la literatura especializada suele incluir tanto *valores* como *patrones cognitivos* nucleares. Realizar tal distinción es problemático, como se argumenta más abajo, por lo que evitando embrollos semánticos innecesarios y tomando inspiración en la terminología de Koestler, hablaremos de *filtros simbólicos* de máximo nivel de arraigamiento. Las características principales de estos filtros —y los motivos que justifican su identificación como un nivel holárquico diferenciado con respecto al sustrato normativo del N2¹⁴³ — son las siguientes:

- 1) Si bien surgen en una dinámica adaptativa a entornos físicos diferenciados (N4) que va consolidándose a partir del Neolítico, tras milenios de evolución dependiente de trayectoria pierden su razón instrumental originaria para convertirse en filtros simbólicos basales o finalistas asociados a una racionalidad intuitiva que provee un significado y una orientación radical¹⁴⁴ (*ultimate meaning*). Es decir, los valores asociados a N1 son “transituacionales” en el sentido de Schwartz (1992), pues no hacen referencia a una situación específica u objetivo instrumental concreto sino a una orientación genérica que podríamos calificar de existencial.
- 2) Son definitorios del ámbito civilizatorio por lo que son compartidos por todos los actores sociales que se consideran parte de una civilización (e.g., occidental, china, árabe). Aunque estos filtros simbólicos permiten una amplia plasticidad, como manifiesta la diversidad cultural entre países dentro de una misma civilización, el que el concepto de civilización siga siendo

¹⁴³ Es decir, que justifica la existencia de la ya mencionada “brecha epistémica” entre ambos niveles.

¹⁴⁴ Se produce por así decir un proceso de *exaptación* cultural: la dependencia de trayectoria hace que viejas soluciones que un día tuvieron sentido queden “sedimentadas” y sigan influyendo en condiciones ambientales diferentes. Esto también es consistente con el análisis de las interdependencias diacrónicas de Aoki (2001) que hemos visto.

válido para reflejar diferencias de raíz en el universo simbólico e interpretativo de distintos colectivos humanos muestra que tal plasticidad es necesariamente limitada¹⁴⁵.

3) Estos filtros simbólicos abstractos y tenaces son inconscientes y además no pueden ser problematizados en el sentido *foucaultiano*: no pueden cuestionarse porque al ser *constitutivos* en el sentido más pleno del término, no pueden hacerse aflorar a nivel de la conciencia¹⁴⁶. Y esto, no porque estén ocultos sino porque, al revés, lo impregnan todo, proveyendo el medio a través del cual los individuos aprehenden (*cognize*) el mundo¹⁴⁷.

4) Arraigadas en las necesidades biológicas y limitaciones cognitivas del N0, las constelaciones de filtros simbólicos que caracterizan a las varias civilizaciones determinan en una lógica constitutiva radical distintos modos de racionalidad. Por tanto, fuera de N0, no existe una “racionalidad humana” universal y libre de valores porque ésta no puede desligarse del proceso interpretativo cultural que concede sentido último a nuestro estar en el mundo¹⁴⁸.

A continuación presentamos las principales diferencias de N1 entre China y el RIIO, que se resumen en el cuadro inferior de la Figura 4.5, y que tendrán por añadidura el efecto de ilustrar lo expuesto más arriba. Antes, sin embargo, conviene realizar dos puntualizaciones. En primer lugar, como desde el Cap. 1 se ha señalado reiteradamente, el estudio de los fenómenos complejos y por tanto en cualquier enfoque institucionalista reclama humildad. Por ello, conscientemente renunciamos a la pretensión de modelizar detalladamente el conjunto del EI para enfocarnos en las características más salientes que son relevantes al objeto de esta investigación, esperando además que éstas coincidan con las que gozan de mayor consenso científico y respaldo empírico. En lo que nos atañe, la dimensión cultural representada por el eje individualismo-colectivismo (que se muestra resaltada en la Figura 4.5) cumple de sobra estos requisitos por lo que nos centraremos en ella, sin menoscabo de que posteriormente pueda y deba matizarse conceptualmente y se presente

¹⁴⁵ De hecho, la delimitación empírica de qué es una civilización sólo puede realizarse en base al estudio de estos filtros simbólicos ya sea de forma directa (e.g., investigaciones transculturales, psicológicas, neuro-antropología) o indirecta, es decir, a través de los resultados que produce: e.g., literatura, filosofía, instituciones, historia, forma de vivir...

¹⁴⁶ A diferencia de las orientaciones inconscientes del N2, que pueden en determinadas ocasiones aflorar y ser cuestionadas a nivel consciente (e.g., confrontando individuos de otras culturas), alterar los filtros del N1 requeriría poco menos que una *deconstrucción* y reenculturación en una nueva cultura. Piénsese, e.g., en la dificultad para permutar el ya referido modo de cálculo mental entre sujetos cuya lengua materna es el chino o el inglés.

¹⁴⁷ La respuesta del pez en el relato de David Foster Wallace al ser preguntado por el agua —“*what the hell is the water?*”— refleja con ironía lo difícil que es “problematizar” aquello que por impregnarlo todo se torna inaprehensible.

¹⁴⁸ E.g., lo que es “racional” y tiene sentido último (no instrumental) difiere en culturas individualistas y colectivistas.

no como algo fragmentario sino como parte de un síndrome cultural coherente y más amplio que en el caso de N1, y como veremos, es de raíz civilizatoria.

En segundo lugar, y obligados por la compartimentalización disciplinar en las ciencias sociales y los distintos enfoques que éstas adoptan¹⁴⁹, vamos a establecer una diferencia arbitraria entre *valores* basales (finalistas, intuitivos y estéticos) y *modos de cognición*, aun a sabiendas de que en el elevado grado de abstracción de N1 tales categorías conceptuales probablemente no tengan razón de ser. Más relevancia práctica que la justificación de tales finezas semánticas tiene sin embargo el reconocer, con Downey y Lende (2012, p. 37), la tendencia en la antropología a abordar la cultura bajo un prisma predominantemente simbólico —en términos de significados, representaciones o información— que no concede suficiente importancia al aspecto encarnado de la cultura, esto es, al condicionamiento mediante “formas no-cognitivas de enculturación neuronal”: e.g, los sentidos, el cuerpo y en general la dimensión inconsciente. Por consiguiente, convendrá mitigar esta carencia y considerar, aun parcialmente, estos filtros arraigados y pre-lingüísticos que inciden en el modo de pensar y actuar del individuo enculturado, y que se manifiestan bajo una perspectiva intercultural en diferencias en las respuestas automatizadas, sesgos perceptuales, etc¹⁵⁰.

I. El eje central individualismo-colectivismo

Esta dimensión cultural es de lejos la más influyente y frecuentemente utilizada en el conjunto de las Ciencias Sociales. Puede verse como una meta-categoría dentro de N1 ya que, recuerda Schwartz (1999), está ligada a la problemática más básica que debe enfrentar toda sociedad: definir el modo de relación entre el individuo y el grupo¹⁵¹. Según este autor, esta dimensión polar individualismo-colectivismo, más allá de los distintos nombres que recibe en la literatura —e.g., individualismo-comunalismo, independencia-interdependencia, autonomía-relacionalidad

¹⁴⁹ En este caso, y como se verá a continuación, entre estudios cuantitativos transculturales de *valores* basados en grandes encuestas y numerosos trabajos con frecuencia basados en experimentos controlados que se interesan más por los *modos de cognición* culturalmente condicionados.

¹⁵⁰ El eminente antropólogo estructuralista Levi-Strauss aborda esta cuestión cuando habla del “pensamiento salvaje” (la “*pensée sauvage*” en su libro homónimo) como ese sustrato previo al lenguaje e irreducible al mismo que, centrado en el *ser*, es a su vez condición de posibilidad del pensamiento “domesticado” (podríamos decir del *conocimiento* “institucional”) y que apenas podemos intuir y someter a escrutinio científico a través del propio lenguaje. Así, la referida orientación simbólica de la antropología es un cierto atajo que recuerda la limitación epistemológica inherente a la perspectiva (y restricciones cognitivas) del observador. También sirve para subrayar que toda epistemología —esfuerzo por observar, aprehender y comprender la realidad— no es una “construcción” genérica humana (N0), sino que está culturalmente condicionada, es decir, sesgada, por los filtros simbólicos del investigador (N1).

¹⁵¹ Esto explica según este autor que esta dimensión cultural sea por lo general considerada como la más crítica. Véase Schwartz (1999, p. 26-27) para un listado de trabajos que abordan esta dimensión bajo sus diferentes nombres.

(*relatedness*), separatividad-interdependencia, autonomía-conservadurismo, etc.—, se declina típicamente en una doble dicotomía: (1) la preponderancia relativa de los intereses del individuo frente a los colectivos, y (2) su grado de autonomía versus “arraigamiento” o incrustación (*embeddedness*) dentro del grupo.

El referente empírico en dimensiones culturales es sin lugar a dudas el trabajo de Geert Hofstede (1980a; 1991; 2001; 2011), basado en grandes encuestas transculturales de valores procesadas a través de técnicas de análisis factorial. Aunque por la relevancia de su contribución abordaremos con suficiente detalle la contribución de Hofstede en el Cap. 6, a efectos de comprobar hasta qué punto es justificable hablar de *clusters* culturales —o civilizatorios— con un grado de homogeneidad significativo, conviene anticipar los datos relevantes a las seis dimensiones culturales que desarrolla este autor. Para ello, vamos a centrarnos en dos grupos de países: los países de cultura anglosajona (EE.UU., R.U., Canadá, Australia) que integramos de forma ponderada en el RIIO¹⁵²; y, China y los principales países/territorios de influencia sínica (Corea del Sur, Vietnam, Taiwán, Singapur, Hong Kong y Japón).

Los resultados cuantitativos para los países seleccionados se muestran en la Figura 4.6. Nótese que no hay mención alguna sobre la fecha de las encuestas o a la validez temporal de los datos presentados. Esto es así porque todos ellos se refieren a valores profundamente arraigados (N1) que son muy estables en el tiempo y apenas habrían sufrido cambios significativos desde que se realizaron las primeras encuestas hace ya 50 años¹⁵³. Por tanto, según Hofstede, al margen de la fecha de las encuestas, pueden considerarse en esencia “actualizados” (sic).

Centrándonos en la dimensión que nos interesa, y en una escala de *individualismo* de 0 a 100, los datos son concluyentes:

- 1) China y los principales países del Este asiático influidos por la cultura sínica quedan agrupados en la zona más baja del individualismo, por lo que pueden considerarse países

¹⁵² La ponderación del RIIO se realiza en base a la población de estos cuatro países. Nótese que como muestra la Figura 4.6, el efecto de esta ponderación es mínimo con respecto a los datos de EE.UU. En la parte inferior de la tabla, incluimos también como referencia suplementaria tres países europeos (España, Francia y Alemania).

¹⁵³ Por el efecto de la modernización, esto es cierto, como se matizará en el Cap. 6, sobre todo en un sentido relativo (comparado entre países) más que absoluto. Aún así, los datos de la Figura 4.6 son los últimos disponibles en la web oficial de Hofstede: www.geert-hofstede.com (último acceso el 19/10/2016). Según Hofstede, los datos cambian poco desde la primera ola de encuestas entre 1967 and 1973 (¡hace ya 50 años!), lo que hace innecesario asociar una fecha a los mismos. De hecho, Hofstede afirmará textualmente: “puesto que la cultura cambia muy lentamente, los resultados pueden considerarse actualizados” (cita textual, ver <https://geert-hofstede.com/national-culture.html>).

extremadamente colectivistas. Con la excepción de Japón¹⁵⁴ —país moderadamente colectivista—, la dispersión de los índices entre los países de este grupo es muy baja (5 puntos).

2) En el extremo opuesto y con similar grado de homogeneidad en los datos (un *spread* de 2 puntos) se sitúan los muy individualistas países anglosajones que integramos en el RIIQ. La polarización entre este grupo de países y China es extrema (70 puntos).

Esta influyente dimensión cultural de Hofstede, como todas las demás, no tiene nada de mágico. No deja de ser un constructo subjetivo que carece de “realidad” ontológica fuera de la mente del investigador y que éste no “descubre” sino que “construye” para un propósito específico¹⁵⁵ (Minkov, 2011, p. 131). En este sentido, el propio Hofstede (2011) señala que se trata de una herramienta práctica (quizás la más) pero que debe ser juzgada por su capacidad para explicar la realidad y por tanto ser validada tanto por la vía cuantitativa como cualitativa (mediante el proceso de triangulación que presentamos en el Cap. 6). En definitiva, sólo proporciona un ángulo que nos permite ver parte de una realidad cultural integrada que es mucho más compleja y poliédrica, y que requiere una aproximación holística. Entender este concepto es valioso y es precisamente lo que motiva la inclusión de los dos subepígrafes siguientes.

II. Otras dimensiones culturales

Una segunda dimensión cultural de interés surge del trabajo de un grupo de investigadores chinos que parten de una encuesta especialmente diseñada para reflejar categorías y valores relevantes para el mundo cultural sínico. Estos autores aplican el método de Hofstede y llegan a una dimensión que denominan *Dinamismo Confuciano*¹⁵⁶ por estar asociada con un *cluster* de valores confucianos que son compatibles con una “mentalidad orientada hacia el futuro” (no conservadora): la diligencia, la perseverancia (ambas componentes de lo que podríamos denominar como una “cultura del esfuerzo”) y un sentimiento de vergüenza¹⁵⁷. Es esta dimensión, fuertemente

¹⁵⁴ Japón recibió una importante influencia sínica pero su trayectoria insular y diversos factores convierten a la cultura japonesa en indiosincrática por lo que suele incluirse como un caso especial dentro de la órbita civilizatoria china.

¹⁵⁵ El investigador crea subjetivamente el constructo a través del diseño de la encuesta, la elección de variables, el tratamiento estadístico que elige, la selección del número de ejes, etc. (ibid). Una vez más, se constata la imposibilidad de una aproximación única y objetiva a los sistemas complejos (como el EI) así como la necesidad de superar la pretensión de la ciencia clásica (apta para sistemas lineales) de desacoplar al observador de lo observado.

¹⁵⁶ Sobre esta dimensión, que se vuelve a tratar en el Cap. 6, véase el influyente artículo “The Confucius Connection: From Cultural Roots to Economic Growth,” de Hofstede y Bond (1988), con más de 3500 citaciones.

¹⁵⁷ Y que incentiva el cumplimiento de los compromisos adquiridos (con socios, con padres, etc.).

correlacionada con el crecimiento económico experimentado en las últimas décadas, los países de influencia sínica (esta vez incluyendo a Japón) se sitúan en su extremo superior. Este constructo será recreado e incorporado posteriormente por Hofstede bajo la denominación de *Orientación a Largo Plazo*, en la que como se muestra en la Figura 4.6, China se sitúa a una gran distancia (57 puntos) con respecto al RIIO¹⁵⁸.

Finalmente, menores pero aún significativas diferencias (superiores a 40 puntos) se aprecian en otras dos dimensiones de Hofstede: en la menor propensión de China hacia la *Indulgencia* inducida por normas sociales más estrictas y que fomentan una mayor austeridad en el disfrute de la vida¹⁵⁹; y en una superior *Distancia Jerárquica* frente al RIIO¹⁶⁰.

III. Modos de cognición: la raíz “holística” de la racionalidad china

Llegamos así, tras considerar las dimensiones culturales en términos comparativos (y cuantitativos) con respecto al RIIO, a un sustrato constitutivo de la cultura-civilización china caracterizado por un muy elevado colectivismo así como orientación a largo plazo y, de forma menos marcada pero aún así relevante, por una alta distancia con respecto al poder y una propensión a controlar la gratificación hedonista.

Fiar sólo a los resultados numéricos que ofrecen las encuestas transculturales las diferencias más básicas entre culturas no sería prudente, ni es afortunadamente necesario, ya que como demuestran Varnum *et al.* (2010) en una revisión de la literatura relevante, las diferencias en la *orientación social básica* de las distintas culturas están asociadas a importantes diferencias en los modos o estilos cognitivos predominantes. En general, afirman los autores, los individuos en las sociedades individualistas son más independientes y analíticos, mientras que en las sociedades colectivistas del Extremo Oriente son más interdependientes y holistas.

¹⁵⁸ Debe señalarse que a pesar de que el diferencial en esta dimensión cultural es sumamente revelador —ofreciendo respaldo empírico cuantitativo a una serie de tendencias claramente observables en los países del Este asiático (e.g., sus altas tasas de ahorro, la cultura del esfuerzo, su alto desempeño académico)— y presenta una alta correlación con el crecimiento económico, no consideramos la Orientación a Largo Plazo como el parámetro cultural central de N1. Esto es así porque lo que nos interesa esclarecer en este trabajo no es cómo tales valores inciden en el éxito económico chino, sino cómo la heterodoxia institucional es compatible con aquél.

¹⁵⁹ Esta dimensión presenta una ligera correlación negativa con la Orientación a Largo Plazo (Hofstede, 2011).

¹⁶⁰ Esta dimensión está correlacionada entre otros con la legitimación (y aceptación) de las diferencias sociales y con el énfasis en la obediencia en el ámbito familiar, educativo, de la empresa, etc., que se manifiesta, e.g., en una educación centrada en el profesor (más que el alumno), en mayor propensión hacia gobiernos autocráticos (Hofstede, 2011, p. 9).

Estas diferencias, en lo que Nisbett (2003) denomina *formas de cognición específicas de cada cultura* (*culture-specific forms of cognition*), han sido estudiadas con detalle en numerosos trabajos apoyados en experimentos controlados que comparan el modo cognitivo “occidental” (en particular el estadounidense) con el “asiático” (mayoritariamente el chino o japonés)¹⁶¹. Sin embargo, el artículo de Varnum *et al.* es especialmente relevante porque señala un creciente consenso científico que atribuye tales diferencias a la orientación básica individualismo-colectivismo¹⁶² —lo que en sentido estricto y según nuestra topología del EI es un factor institucional de N1— frente a otras variables que han sido utilizadas de modo recurrente en diversos estudios: e.g., diferencias genéticas, lingüísticas, religiosas o de índole estructural. Esto es consistente con la tesis de Markus y Kitayama (1999) de que las sensibles diferencias entre culturas en la forma en la que el individuo se concibe a sí mismo (el “*construal of the self*”, o los conceptos y esquemas *autorreferentes*), concibe a los demás y su interdependencia “influye y en muchos casos determina la propia naturaleza de la experiencia individual, incluyendo la cognición, emoción y motivación”¹⁶³ (p. 224).

Las diferencias entre estos dos modos cognitivos dominantes —analítico y holístico— se reflejan en una serie de atributos y patrones diferenciados de *pensar* y *percibir*. Siguiendo a Richard Nisbett, referencia insoslayable en la materia¹⁶⁴, numerosos estudios y experimentos psicológicos (también sociológicos y antropológicos) ponen de relieve que con el modo de cognición analítico prevalece (i) una categorización de los objetos taxonómica y basada en reglas (*rule-based*); (ii) una atención visual de “foco estrecho”; (iii) un sesgo *disposicional* (*dispositional bias*) en la atribución causal que presume una carga de intencionalidad¹⁶⁵, y (iv) el uso de la lógica formal para razonar. En contraste, la cognición holística otorga mayor peso a (i) una categorización temática y basada en

¹⁶¹ Algo que puede difícilmente sorprender ya que como hemos visto las principales diferencias en el eje individualismo-colectivismo se observan precisamente entre los países anglosajones y los países del Este asiático.

¹⁶² Varnum *et al.* (2010) sustentan su tesis en la evidencia empírica de la covariación entre la orientación social básica y el modo cognitivo (analítico-holístico) preponderantes tanto entre culturas como en individuos dentro de una misma cultura; también en experimentos en los que el “cebado” (*priming*) de la *independencia* (individualismo) estimula el modo cognitivo analítico mientras que el de la *interdependencia* (colectivismo) favorece la cognición holística.

¹⁶³ En este artículo referencial con más de 13000 citaciones, los autores sostienen que las concepciones divergentes de sí (*self*) entre asiáticos del Este y estadounidenses —con su énfasis en una interdependencia armoniosa y la expresión de los atributos individuales, respectivamente— tienen una alta capacidad explicativa y permiten reconciliar numerosas diferencias empíricas que se observan en los modos prevalentes de cognición, y en las emociones y motivaciones.

¹⁶⁴ Richard Nisbett, profesor de Psicología Social en la Universidad de Michigan, es uno de los más reconocidos psicólogos en el área de la cognición y cultura, y específicamente estudioso de las diferencias cognitivas entre occidentales y asiáticos orientales. Véase como referencia en la materia su libro “*The Geography of Thought: How Asians and Westerners Think Differently... and Why*” (2003) con más de 2000 citaciones.

¹⁶⁵ Se trata de un sesgo en la atribución causal conocido como “error de atribución fundamental” (*fundamental attribution error*) que consiste en asumir que el comportamiento observado es producto de la intencionalidad no constreñida del sujeto y a ignorar los factores contextuales que influyen en aquél.

el “parecido de familia” (*family-resemblance*) de los objetos; (ii) una atención visual integradora de la información contextual y las relaciones entre elementos; (iii) una atribución causal que prioriza los factores situacionales y la contingencia, y finalmente (iv) un razonamiento dialéctico¹⁶⁶.

En definitiva, como afirman Nisbett *et al.* 2001, estos modos de cognición representan dos orientaciones básicas divergentes. El denominador común del modo analítico es la tendencia a focalizarse en una sola dimensión o aspecto de la realidad y por tanto a “desarraigarla” de su contexto en un sentido cognitivo. Esto afecta la forma de categorizar, observar, inferir y, en general, razonar, y también de encarar la incertidumbre y la contradicción. Por su parte, el enfoque holístico lleva implícito el arraigamiento del hecho cognitivo dentro de un contexto relacional más amplio del que no puede desligarse¹⁶⁷. Por eso, según Hall y Ames (1995) el pensamiento chino es eminentemente *correlativo*, es decir, se basa en un enfoque estético e intuitivo que apoyado en analogías, metáforas y correspondencias de patrones, sería tomado por ambiguo e incongruente bajo la perspectiva de la lógica formal. Lo antedicho es consistente con la acusada tendencia occidental a buscar explicaciones, leyes naturales y códigos morales a la vez universales y definitivos que ordenan un universo caracterizado por la permanencia; y contrasta con la visión relativista y contextual de los chinos hacia un mundo en constante estado de transformación y cuya armonía natural debe preservarse¹⁶⁸. Esto lleva a Hofstede y Bond (1998) a afirmar de modo sintético que el verdadero parteaguas filosófico entre el pensamiento occidental y el del Extremo Oriente (en particular el chino) estriba en que el primero se orienta hacia la búsqueda de la *verdad* y el segundo de la *virtud*, por lo que sus sentimientos correspondientes de fracaso existencial serían, respectivamente, la culpa y la vergüenza.

¹⁶⁶ El razonamiento dialéctico contrasta con las nítidas aristas de los tres preceptos de la lógica aristotélica. Así, frente al principio de *identidad* ($A=A$), enfatiza una realidad no estática; frente al de *no-contradicción* (A no puede ser no- A), subraya la contradicción; y, frente al *tercero excluido* (algo es A o no- A), la noción de *relación* u *holismo*. Estas diferencias se manifiestan en la forma de percibir, razonar (inferir) así como encarar la incertidumbre y la contradicción.

¹⁶⁷ Nótese, como afirman estos autores (*ibid.*, p. 291), hasta qué punto reconocer modos culturalmente condicionados de categorizar, aprender, inferir y razonar causalmente supone un drástico cuestionamiento de la vieja idea universalista predominante en la psicología del siglo XX. En ella, la mente era el *hardware* de una computadora con un “sistema operativo” universal para las tareas cognitivas (percibir, procesar la información e inferir). Así, una cultura sólo podía surgir de *inputs* diferenciados (experiencias) que generan *outputs* que también lo son: e.g., creencias, comportamiento.

¹⁶⁸ Aunque parezca abstracto este concepto encierra gran significación: frente a la necesidad sentida de ordenar el mundo a través del esfuerzo y la acción transformadora (la agencia humana) que prevalece en Occidente y cuyas bases se sientan ya a partir del pensamiento griego, la *virtud* de los chinos reside en ser sensibles al universo —empatizar con sus innumerables correspondencias de ciclos, estructuras, formas, números— y conocer el lugar que uno ocupa dentro del mismo para preservar su armonía. Para Hall y Ames (1995) esto es reflejo de la cosmogonía imperante en las culturas occidentales (el cosmos surge a partir del caos gracias a la acción deliberada del creador) y en el hecho de que en la cultura china la creación del universo es irrelevante; es una cultura en esencia “acosmogónica”.

Cada uno de los dos modos cognitivos dominantes, sin embargo, debe contemplarse como parte indisociable o expresiones de lo que podríamos llamar un síndrome cultural constitutivo (N1) más amplio, integrado y coherente. Es decir, de una orientación básica sobre cómo entender y relacionarse con el mundo que afecta a todas las parcelas y expresiones del ámbito cultural (Nisbett, 2003). En este sentido, afirman Nisbett et al (2001, p. 206) que la metafísica, la epistemología y los procesos cognitivos de cada cultura son en realidad interdependientes y se refuerzan mutuamente de tal suerte que “no es posible realizar una distinción nítida entre proceso y contenido cognitivo”¹⁶⁹. Lo mismo ocurre, podríamos añadir, entre el lado afectivo y reflexivo, o entre las perspectivas normativas y positivas del mundo. En efecto, la orientación colectivista que los psicólogos culturales tratan como un “valor” nuclear transituacional y el modo de cognición asociado son indisociables e indistinguibles —expresiones de un mismo síndrome cultural nuclear—, y sólo dejan de serlo cuando se convierten en constructos, es decir, en artificios conceptuales impuestos por la mente del investigador¹⁷⁰.

La dependencia de trayectoria en la generación de la holarquía del EI permite entender que estos filtros simbólicos que configuran el síndrome cultural constitutivo de N1 —y permiten demarcar las distintas civilizaciones, y en particular la occidental y la china, las dos más distantes en perspectiva histórica¹⁷¹—, se hayan mantenido durante miles de años, y como sostiene Nisbett (2003) a la luz de una substancial evidencia empírica, aún perduren en la actualidad¹⁷². Esto no significa en ningún modo que no se hayan producido cambios en dos mil años, y de hecho, la causalidad constitutiva, como se verá en el siguiente subapartado, no presupone ningún tipo de

¹⁶⁹ Estos autores defienden que la orientación social más básica (*valor*) que sirve para vertebrar la interacción social (el eje individualismo-colectivismo), predispone el foco atencional hacia unos aspectos de la realidad frente a otros (*proceso*), de modo que necesariamente impregna la metafísica (creencias sobre cómo funciona el mundo que son relevantes a la causalidad) y la epistemología (qué se considera conocimiento y los modos de adquirirlos), lo que a su vez incide en los modos de cognición que se activan (y terminan prevaleciendo) para adquirir conocimiento (aprender).

¹⁷⁰ El libro “Anticipating China: Thinking through the narratives of Chinese and Western culture” de Hall y Ames (1995) se enfoca en las etapas formativas del pensamiento especulativo en las civilizaciones china y occidental (en particular Grecia y la Dinastía Han), y pone de manifiesto cómo las distintas cosmovisiones (contenido cognitivo) y el modo de cognición que termina prevaleciendo (proceso cognitivo) son en realidad dos caras de la misma moneda.

¹⁷¹ Porque se sitúan a ambos extremos de la orientación cultural más básica (individualismo-colectivismo) y porque durante su período clásico formativo fueron las que menos se influyeron recíprocamente (Nisbett et al. 2001, p. 292).

¹⁷² Esto incluye tanto la evidencia historiográfica como todo tipo de investigaciones desde las ciencias sociales modernas. Véase Nisbett et al. (2001) para una revisión de esta literatura diversa que demuestra la continuidad de los filtros simbólicos de N1 en el caso de los individuos enculturados en países que podrían incluirse en la Civilización China (los autores se refieren en particular a chinos, japoneses y coreanos). Y esto independientemente de que aquéllos residan en sus países de origen o en países occidentales, y de que el material empleado en los experimentos esté en inglés o en sus respectivos idiomas. Queda claro de este modo que N1 está asociado a la más temprana endoculturación.

homeostasis. Tan sólo que, asumiendo una evolución en N1 tan lenta como para ser despreciable¹⁷³, los cambios producidos en N2 y N3 han tenido que ser articulados necesariamente a partir de esos filtros simbólicos nucleares (idiosincráticos a cada ámbito civilizatorio) y sus múltiples expresiones: valores basales, creencias básicas sobre el mundo y su funcionamiento, modos de cognición, etc. Tampoco significa que las diferencias de N1 deban entenderse en términos absolutos o excluyentes: e.g., ni el pensamiento holístico es inexistente en el individuo enculturado en el RIIO, ni un chino es incapaz de pensar en modo analítico. Ambos conviven en todos los individuos y lo que varía es la mayor o menor propensión a emplear uno u otro modo incluso para realizar las mismas tareas¹⁷⁴.

Resumiendo la exposición sobre el N1, recordamos en primer lugar que, como señalan Nisbett *et al.* (2001, p. 295), existe un acuerdo general entre historiadores, antropólogos, sociólogos y psicólogos culturales sobre las “amplias y profundas diferencias entre Oriente y Occidente con respecto a la dimensión colectivismo-individualismo”. Esta orientación de máximo arraigamiento y grado de abstracción es parte indisociable de un síndrome cultural *constitutivo* que determina los filtros simbólicos más básicos y cuya tenacidad permite asumirlo como inalterable a efectos prácticos. Las múltiples expresiones en N1 de este síndrome son coherentes y permiten definir la huella civilizatoria sobre los modelos mentales¹⁷⁵. Podríamos así hablar de forma simplificada de un *pensamiento* (o cosmovisión) occidental y chino que constituyen el núcleo ineludible que vertebra sus respectivos edificios institucionales¹⁷⁶. Afortunadamente, como hemos visto, cada vez más numerosos estudios empíricos permiten “cartografiar” con suficiente rigor el modo de pensar “chino” y compararlo con el modo (pretendidamente universal) de Occidente.

¹⁷³ Nos referimos al marco temporal en el que evolucionan las distintas civilizaciones a partir del Neolítico (medido en miles de años) y que puede obviarse en un análisis de ED. En cualquier caso, en ausencia de experimentos controlados, la producción cultural —única evidencia histórica de los períodos formativos— permite inferir cuáles son los filtros simbólicos de N1 y constatar su tenacidad hasta nuestros días. Sobre este extremo, véase Hall y Ames (1986).

¹⁷⁴ Esto no es óbice para que las diferencias en los modos cognitivos empleados habitualmente sean sustanciales ya que como señalan Nisbett *et al.* 2001 (p. 306), las distintas culturas difieren en las circunstancias que llevan a emplear uno u otro modo; en la frecuencia de uso y el grado de destreza (desarrollo) adquirido en los distintos mecanismos; e incluso en los estándares normativos explícitos y tácitos relativos a los modos de cognición deben emplearse.

¹⁷⁵ De hecho, esta coherencia se produce en todas las manifestaciones de N1. Un ejemplo suplementario: frente a las lenguas indoeuropeas, las lenguas sínicas son extraordinariamente contextuales, y no sólo por la escritura ideográfica/pictográfica, sino también por su sintaxis mínima y por lo común de la homofonía entre sinogramas.

¹⁷⁶ Del mismo modo que una célula animal u otra vegetal determinan las condiciones de posibilidad de todos los organismos que son constituidas por ellas.

3.2.4 Nivel 2 normativo: la cultura política *sínica* frente al referente liberal

El Nivel 2 o sustrato normativo (N2) representa una capa de arraigamiento profundo en el que se sitúan las normas sociales de carácter tácito e informal que emergen en lógica evolutiva sobre los filtros simbólicos basales de Nivel 1. Son implícitamente instrumentales en la medida en que surgen para vertebrar soluciones genéricas a los problemas básicos de acción colectiva. Se corresponden *grosso modo* con las tenaces “normas informales” de naturaleza socio-cultural a las que se refiere North o con el “orden espontáneo” evolutivo *hayekiano*. Los cambios en este nivel de arraigamiento son graduales y dilatados en el tiempo —siguiendo una pauta de recambio generacional¹⁷⁷—, y en la mayoría de casos sólo pueden ser registrables y considerados como relevantes a efectos de un análisis institucional en un horizonte de décadas. En consecuencia, y siempre con las debidas cautelas, N2 puede asumirse como dado y constante en la mayoría de estudios relativos a los procesos de desarrollo económico.

Estos patrones normativos de N2 son definitorios de una determinada cultura y por tanto compartidos por la mayoría de los individuos enculturados dentro del ámbito territorial del Estado-nación¹⁷⁸. Así, aunque pueden no ser adoptados por determinadas minorías¹⁷⁹, en un sentido agregado deben entenderse como orientaciones culturales *dominantes* que bajo un prisma institucional no pueden ser ignoradas. Evolucionan en una dinámica adaptativa sobre los filtros simbólicos constitutivos de N1, pero son, a diferencia de estos, *tematizables*: es decir, pueden categorizarse como orientaciones normativas relativas a determinados dominios (o “juegos” en el sentido de Aoki) de acción colectiva en las que son relevantes.

A pesar de su instrumentalidad implícita, la característica fundamental del sustrato normativo de N2 que lo distingue de cualquier otro fenómeno institucional informal que pueda emerger en N3, es que se compone de valores *transituacionales* que representan orientaciones normativas tenaces que no responden a ningún diseño deliberado: no son ni “diseñables” ni susceptibles de ser

¹⁷⁷ La tradición culturalista dominante, recuerda Shi (2015, p. 78), sostiene que estos filtros normativos se adquieren en la socialización temprana del niño/adolescente y que se mantienen de por vida, de modo que el cambio cultural en este nivel es un proceso gradual muy lento que opera fundamentalmente mediante el mecanismo de recambio generacional.

¹⁷⁸ Esto ocurre dentro de una misma civilización: e.g., las diferencias en patrones normativos relativos a la familia, la conducta cívica y social, entre Suecia y España. Sobre las diferencias en la cultura política entre países dentro de una misma área civilizatoria, véanse los Caps. 4 (Europa Occidental) y 5 (Este asiático) de Blondel e Inoguchi (2006).

¹⁷⁹ Esto ya sea por desafiar el arquetipo del Estado-nación culturalmente monolítico y con un único sentimiento de pertenencia —situación idealizada que no se corresponde con la realidad multi-cultural de muchos países—, o por las diferencias relacionadas con la modernización en sociedades duales con disparidades socio-económicas y culturales.

impuestas de arriba a abajo; además, por su naturaleza evolutiva sólo pueden cambiar lentamente y de modo incremental (en el margen) en el marco de un proceso descentralizado y acéfalo. En este sentido, estas orientaciones o predisposiciones genéricas no deben confundirse con las actitudes y patrones de comportamiento específicos que pueden derivar de ellas en determinados contextos o situaciones (Eckstein, 1988). Dicho de otro modo, como sostienen Helmke y Levitsky (2004), no deben confundirse con las instituciones informales *reactivas* que surgen a corto-medio plazo como respuesta deliberada (o ajustes) ante un cambio en las instituciones formales, o de forma más amplia, ante cualquier alteración en el sistema de incentivos producido (generalmente) por la acción de los poderes públicos¹⁸⁰. Así, en contraste con las orientaciones de N2 en las que quedan arraigadas, las actitudes que se ubican en N3 no son evolutivas, pudiendo emerger de forma descentralizada y en cuestión de días como nuevo estado de equilibrio espontáneo¹⁸¹.

El arraigamiento en N1 dota a estas orientaciones normativas de coherencia, de una especie de lógica “sistémica”, mientras que su elevado grado de abstracción y tenacidad hace que sean generalmente inconscientes¹⁸² y sólo problematizables en circunstancias excepcionales¹⁸³ (de crisis). El propio Hofstede se apoya en numerosos estudios para identificar fenómenos culturales de N2 (e incluso N3) que presentan una alta correlación empírica con sus dimensiones de N1, y que en lógica (de causalidad) constitutiva, serían expresiones de las mismas en los niveles superiores y más concretos del EI. Así, por ejemplo, en Hofstede (1991), el grado de individualismo se asocia empíricamente con fenómenos/manifestaciones culturales tales como el derecho a una vida privada con una menor interferencia del grupo; una actitud liberal (menos intervencionista) del Estado; la propensión hacia los derechos y deberes universales; relaciones empresariales y de empleo simétricas (contractuales y basadas en derechos y obligaciones recíprocos) frente a la visión paternalista; mayor tolerancia para el pensamiento crítico y libertad de prensa; la prevalencia de

¹⁸⁰ Aunque Helmke y Levitsky (2004) se interesan sólo en la respuesta a las reglas formales que impulsa el gobierno, las instituciones informales reactivas puede resultar de cualquier cambio en el sistema de incentivos. A título de ejemplo, la fluctuación en el precio de la gasolina y la severidad con la que se controla la velocidad (según el afán recaudatorio) pueden alterar coyunturalmente los patrones de conducción en N3 (la velocidad media en un autopista), sin que por ello se modifique una determinada propensión a cumplir la Ley arraigada en N2.

¹⁸¹ Como ilustra el ejemplo de la anterior nota a pie de página.

¹⁸² En la lógica constitutiva de la holarquía de Koestler, los filtros más abstractos son los más arraigados y tenaces.

¹⁸³ En determinadas circunstancias históricas y siempre en lógica evolutiva, cuando los valores dominantes de N2 pierden capacidad adaptativa y se erosionan, sí son susceptibles de ser problematizados: aflorar a nivel de la conciencia para ser sometidos a una valoración crítica frente a alternativas. Recordamos la trayectoria de “equilibrio puntuado” que defiende Aoki para el cambio institucional y la existencia de periodos breves y convulsos de crisis que, ante choques externos o tensiones endógenas acumuladas, dislocan el equilibrio cognitivo en una masa crítica de agentes.

ideologías que defienden la libertad individual frente a ideologías más igualitarias, y un largo etcétera. Es decir, con todo un *cluster* de orientaciones generales que sirven como base normativa subyacente a los distintos dominios institucionales de N2: familia, organización del trabajo, colaboración social, gobernanza política-social, etc.

Como hemos señalado anteriormente, y como muestra la Figura 4.5, de todas las orientaciones normativas de N2, en esta investigación nos centraremos en las que emanan de modo más directo del eje individualismo-colectivismo (N1), y en particular en aquellas que son relevantes al “juego político”. A continuación presentamos, ya con un foco en la cultura política, las principales diferencias en el EI de N2 entre China y el RIIO, que en este caso y a efectos prácticos puede tomarse como los Estados Unidos de América, en tanto paradigma de la cultura política liberal.

En este ejercicio, nos apoyamos en especial en el trabajo del profesor Shi Tianjian¹⁸⁴, referente insoslayable en los estudios empíricos sobre la cultura política china y promotor del Barómetro Asiático, la principal base de datos sobre valores políticos en esta región. Siguiendo con la tradición más culturalista en los estudios de cultura política, Shi (2001) distingue entre (i) la capa exterior (*outer layer*) de “actitudes y creencias” relativas a (la evaluación o posicionamiento con respecto a) temas específicos, en parte moldeadas por estímulos externos y que pueden cambiar fácilmente cuando lo hace “la estructura de oportunidades”, es decir, cuando nuevos incentivos surgen del cambio institucional; y, (ii) la capa interior (*inner layer*) de los “valores y normas profundamente asentados” que adquiridas a través de la socialización temprana, permanecen estables y son “resistentes al cambio” (p. 402). Al analizar esta capa arraigada y transituacional de N2, que es la que nos interesa, Shi (2015) hablará directamente de dos tradiciones normativas que aquí denominaremos respectivamente como *sínica* y *liberal*, y cuyas características más salientes se resumen en el bloque intermedio de la Figura 4.5. Como afirma este autor, cada una de ellas genera una especie de racionalidad subyacente al juego político que es idiosincrática al sustentarse sobre diferentes ideas de lo que es aceptable y deseable en términos políticos. Estas orientaciones de N2 —o racionalidad “culturalmente arraigada” (*culturally embedded*) o normativa, que llamará Shi— son tenaces, de modo que tienen un efecto directo e independiente sobre las actitudes y el

¹⁸⁴ Shi Tianjian (1951-2011), de la primera hornada de estudiantes en cursar postgrado en EE.UU. tras la Revolución Cultural, fue profesor de Ciencias Políticas en la Universidad de Duke. Impulsor del Asian Barometer Survey (encuesta sobre valores políticos, democracia y gobernanza), su aporte al estudio empírico de la cultura e instituciones políticas chinas es referente insoslayable. Para un resumen de su trayectoria y contribución, véase Wang y Pavličević (2012).

comportamiento de los actores políticos¹⁸⁵ (p. 2). En el Cap. 8 veremos cómo Shi (2001; 2015) nos ofrece la prueba más contundente de ello al demostrar mediante un trabajo de campo basado en encuestas, la persistencia de una misma cultura política sínica (N2) en la RPCh y Taiwán a pesar de las diferencias formales en sus instituciones políticas (N3) —una autocracia de partido único *versus* una democracia multipartidista— y en las condiciones estructurales de N4: e.g., nivel de desarrollo socioeconómico, educativo, estructura social (clase media dominante), etc¹⁸⁶.

En perspectiva comparada, según Shi (2015, p. 44), el concepto occidental de democracia se sustenta en una cultura política liberal que surge de una tradición occidental individualista y que encuentra expresión en cuatro orientaciones normativas claves¹⁸⁷:

- 1) Una noción ideocéntrica del interés personal¹⁸⁸ en la que la utilidad individual se erige como unidad de análisis relevante, y en la que es legítimo perseguir el interés egoísta y rivalizar con el de los demás, con el solo límite que impone la Ley.
- 2) Una orientación recíproca hacia la autoridad que plasmada en un contrato social explícito convierte el dominio político en un juego de intercambio *formal* mediante el que los individuos ceden voluntariamente parte de sus derechos naturales al Estado, fijando a la vez las obligaciones del gobernante y las condiciones para retirarle el apoyo.
- 3) Una tolerancia al “conflicto” que se percibe como inherente al proceso de articulación de intereses individuales divergentes y que convierte al juego político en eminentemente *adversarial*, y al Estado en un regulador y árbitro imparcial de la competición entre individuos a través de normas y leyes socialmente aceptadas.
- 4) Una visión procedimental de la justicia¹⁸⁹ que presupone la capacidad del Estado para actuar de forma neutral y previsible conforme a un ordenamiento jurídico que sirve para arbitrar

¹⁸⁵ Es decir, como sostiene Shi (2015, p. 2), el riesgo de circularidad causal en tal relación (N2 → N3) es muy bajo de modo que al menos a corto-medio plazo se puede excluir el problema de endogeneidad en los modelos causales.

¹⁸⁶ E.g., la evidencia de la RPCh y Taiwán que centra gran parte de su trabajo empírico (y culmina con la publicación póstuma de su libro en 2015) es clara: ni la consolidación política de la democracia en Taiwán ni el desarrollismo acelerado de la RPCh han traído consigo cambios significativos en la cultura política de ambos territorios (2015, p. 5). La cultura política en China y Taiwán, tras un periodo de separación de más de seis décadas y de los cambios dramáticos acaecidos, afirma Shi, mantiene aún la estructura esencial de su filiación cultural común (p. 6).

¹⁸⁷ De acuerdo con la filosofía política liberal que encarnan pensadores como Hobbes, Locke o Rousseau (ibid, p. 43).

¹⁸⁸ Ideocéntrica en el sentido de estar centrado en el individuo (ibid, p. 44).

¹⁸⁹ Traduzco “justicia” (*justice*) por “lo justo” ya que Shi emplea ese término en un sentido más amplio y político que desborda el estrictamente jurídico. Es decir, incluye tanto la acción política considerada “justa” como la propia “fuente” de legitimidad del gobierno: la más procedimental de “título” frente a la más sustantiva o de “ejercicio”.

entre intereses rivales en base a reglas y procedimientos explícitos y conocidos de antemano.

Esta visión está asociada al concepto de *imperio de la Ley* (*rule of law*).

La tradición política central china, afirma Shi (2015, p. 8), comparte con la teoría del contrato social que se consolida en Occidente, el supuesto natural de que un gobierno por la élite sólo puede ser legítimo cuando orienta su acción hacia el bienestar general del pueblo. Este arraigado marco normativo, cuyas raíces se asocian a la antiquísima doctrina confuciana del *minben* —“el pueblo como fundamento”¹⁹⁰—, difiere sin embargo de la democracia representativa y pluralista por una esencia colectivista que según Shi (2015, p. 48) se manifiesta en cuatro ejes principales:

- 1) Una noción alocéntrica del interés personal¹⁹¹ en la que el individuo se siente fuertemente vinculado y arraigado en una comunidad (familia, linaje, país), desdibujándose las lindes que separan el interés personal del comunitario, de modo que en vez de entrar en conflicto, el primero, sin ser ignorado, se incorpora dentro del marco más amplio del segundo.
- 2) Una orientación jerárquica hacia la autoridad que, siguiendo “el orden natural de las cosas”, genera derechos y obligaciones asimétricas, y se orienta a preservar la armonía social (*hexie*), confiriendo al juego político una dimensión tácita e informal. Esto se traduce en una orientación paternalista que difiere de la orientación recíproca por los siguientes motivos:
 - i) el consentimiento explícito por parte del pueblo no es un prerequisite para la legitimidad del gobierno y por tanto tampoco para exigir la obediencia del pueblo;
 - ii) más que la *legitimidad de título* —la forma procedualmente legítima de conceder el poder conforme al ordenamiento jurídico— importa la *legitimidad de ejercicio*, es decir, el modo *sustantivo* en el que las políticas logran satisfacer las expectativas tácitamente compartidas de que el gobierno debe ocuparse del bienestar del pueblo;
 - iii) la presuposición paternalista de la buena voluntad del gobierno y la existencia de una componente afectiva —ambas inexistentes en la orientación recíproca— privan al individuo

¹⁹⁰ El concepto de *minben* (民本), asociado a la teoría del Mandato del Cielo, es central en la filosofía política china. Formulado por Mencio hace más de dos milenios, establece que sólo merece el Mandato del Cielo el soberano que tiene como fundamento el bienestar del pueblo. Es pues la base ética sobre la que debe reposar la gobernanza política.

¹⁹¹ Alocéntrica en el sentido de ser consciente de la comunidad (*community-minded*). Shi prefiere la connotación psicológica de “ideocéntrico” y “alocéntrico” a la más culturalista de “individualismo” y “colectivismo” (ibid, p. 49).

del derecho básico de oposición/protesta a la acción del gobierno, y dejan como única opción legítima la rebelión en el caso extremo en el que se quiebra el “orden natural”¹⁹².

3) Una aversión al “conflicto” asociada a una concepción *no adversarial* de la política. El juego político promueve la colaboración y el sacrificio de ciertos intereses privados en beneficio de los intereses superiores del conjunto de la sociedad.

4) Una visión sustantivista de la justicia que pone el énfasis no en la previsibilidad de una aplicación imparcial y universal de leyes y procedimientos fijos, sino en un “gobierno de los hombres” (*rule by men*) en el que gobernantes y burócratas emplean su buen criterio para actuar de forma virtuosa, es decir, sustantivamente *justa* de acuerdo a las circunstancias.

Estas orientaciones políticas —cuyo denominador común es un paternalismo y sustantivismo enraizados en el colectivismo y la cognición holística de N1— no son las únicas expresiones o síndromes de N2 que han sido empleados para caracterizar en perspectiva comparada la cultura política sínica con respecto al referente liberal. Así, poniendo el foco en la concepción del Estado y la misión que de él se espera, el trabajo seminal de Damaska (1986) realiza una importante contribución al distinguir entre Estados “impregnados” (*permeated*) por una orientación *activista* o bien *reactiva*¹⁹³. En realidad, más que una dicotomía, se trataría de un continuo entre dos tipos idealizados de orientaciones del Estado arraigadas en N2. La primera, la *orientación activista*, es según Jayasuriya (1999b; 1999c) arquetípica del Estado chino así como de otros países del Extremo Oriente, y se caracteriza por:

1) El Estado impulsa una visión utópica de sociedad que se construye de arriba abajo. Un gobierno de hombres moralmente superiores guía a la sociedad hacia el ideal de “buena vida” para lo que vela por la *racionalidad valorativa de los fines* (la *Wertrationalität* weberiana).

2) Todos los instrumentos al alcance del Estado, incluyendo las instituciones judiciales, se orientan hacia las transformaciones —mejoras económicas y sociales— que buscan alcanzar la particular visión utópica de sociedad.

¹⁹² Mientras que en la orientación recíproca esta oposición puede realizarse o bien por la vía de las urnas o por la vía contenciosa administrativa, en la orientación jerárquica el componente afectivo (al igual que en una relación padre-hijo) hace que la insatisfacción no se resuelva con la rotura del vínculo existente salvo en casos de extrema negligencia.

¹⁹³ Empleamos el término “orientación” y no “ideologías” (que utiliza Damaska) por coherencia terminológica y para recalcar que nos referimos a orientaciones normativas arraigadas de Nivel 2. Así, la contribución seminal de Damaska (1996) en su libro “The faces of justice and state authority: a comparative approach to the legal process” permite relacionar las orientaciones relativas al Estado (parte de la cultura política) con las instituciones legales en el Nivel 3.

- 3) La relación entre el Estado y la sociedad civil se concibe de modo orgánico y cooperativo.

En contraste, la *orientación reactiva* del Estado predominante en los países occidentales más liberales e individualistas de Occidente podría caracterizarse del siguiente modo:

- 1) Neutralidad de Estado frente a las diferentes concepciones de la “buena vida” que mantienen los ciudadanos. El Estado imparcial no defiende ningún orden utópico deseable *per se* y se limita a salvaguardar la *racionalidad funcional de los medios (Zweckrationalität)*¹⁹⁴.
- 2) El Estado facilita la auto-regulación de la sociedad civil, actuando como árbitro imparcial ante los conflictos que puedan surgir. Por lo tanto, no impone, sino que promueve y se adapta — también en las instituciones judiciales— al orden social que emerge de abajo arriba¹⁹⁵.
- 3) Subsiste una concepción antagónica en las relaciones entre el Estado y una sociedad civil que busca preservar su autonomía dotándose de instrumentos para controlar la acción del primero. El orden político (y jurídico) se construye para minimizar la capacidad del Estado para intervenir e interferir en la vida (y preferencias) de los ciudadanos¹⁹⁶.

Como indica Jayasuriya (1999b) en un trabajo de singular relevancia para esta investigación, estas diferencias en el “entendimiento normativo del poder del Estado” (p. 20), es decir, en el marco normativo subyacente que establece cuáles son sus funciones y modos de operación “legítimos”, tienen, como se verá en el siguiente epígrafe, una incidencia directa notable sobre las instituciones jurídicas, sobre la relación entre el poder ejecutivo y judicial, y en última instancia sobre la forma y la (supuesta) calidad de las instituciones que tienen como fin la protección de los DP.

Antes de cerrar este análisis del N2 conviene realizar tres consideraciones. En primer lugar, estas orientaciones relevantes al juego político son constructos creados por el propio enfoque de

¹⁹⁴ Es decir, a actuar de facilitador para reducir los costes de transacción agregados. Así, en un sentido *rawlsiano*, parece claro que la *Zweckrationalität* persigue lo *racional*, mientras que la *Wertrationalität* se orienta a lo *razonable*.

¹⁹⁵ De hecho, las visiones utópicas de sociedad compatibles con el individualismo y el orden liberal, de existir, serían eminentemente procedimentalistas: e.g., la democracia deliberativa de Habermas u otros modelos idealizados de índole participativa se centran en encontrar procedimientos que permiten la máxima participación política de la sociedad, de tal suerte que sea el Estado el que se adapte para permitir la realización de la voluntad popular, y no al revés.

¹⁹⁶ Sobre el concepto occidental de sociedad civil vista bajo los filtros normativos chinos de N2, véase el interesante artículo de Metzger (1998). Según este autor, conceptos occidentales como sociedad civil, libertad, o democracia, son reinterpretados a la luz de una tradición política sinica impregnada por una visión optimista del hombre y que presupone que las élites iluminadas y éticamente modélicas saben lo que es bueno para el pueblo, y son capaces de realizarlo en una lógica de arriba abajo. Así, para el paternalismo elitista chino, la libertad individual no es un fin en sí mismo, y por tanto no basta con proteger a los hombres de la interferencia de otros hombres y del propio Estado, sino de ofrecer las condiciones que permiten al individuo hacer un uso de su libertad *positiva* para su perfeccionamiento moral.

investigación. No existe una frontera nítida entre ellas y sí una superposición o solapamiento. Se trata, de nuevo, de miradas que desde diferentes perspectivas van mapeando una realidad institucional de N2 que no es divisible más que de un modo arbitrario. Por eso, la cultura política debe entenderse como un síndrome cultural de N2 cuyas múltiples manifestaciones deben preservar un alto grado de coherencia. Esto sucede, para utilizar un ejemplo ilustrativo, cuando consideramos la sugerente y ya clásica distinción que realiza la antropóloga Ruth Benedict entre las culturas de la “vergüenza” y de la “culpa”, según sea el peso relativo de uno u otro sentimiento a la hora de exigir el cumplimiento de las normas¹⁹⁷. En efecto, sostiene Shi (2015), el papel central que el sentimiento de “vergüenza” —o de “salvar la cara” (*mianzi* o *lian*)— tiene en la cultura política de países colectivistas asiáticos, y específicamente China, ha sido objeto de múltiples estudios. Sin embargo, como señala Shi, este tipo prevalente de mecanismo coercitivo internalizado sólo puede entenderse dentro del contexto más amplio de una definición aloccéntrica del interés personal¹⁹⁸.

En segundo lugar, conviene aclarar que de modo análogo a las dimensiones culturales de N1, estas orientaciones, aunque empíricamente significativas (como veremos en el Cap. 8), no son absolutas y deben contemplarse en términos relativos o de mayor “propensión”¹⁹⁹. Así, recuerda Shi (2015), la cultura política paternalista de los chinos no ha impedido que éstos hayan desafiado en numerosas ocasiones a los poderes públicos. La principal diferencia es de grado: el umbral para rebelarse de los chinos es muy superior al de los países con orientación recíproca (p. 51).

Finalmente, aunque ponemos el foco en la cultura política, el aporte de Aoki pone de relieve que las interdependencias institucionales imposibilitan un análisis genuinamente institucional en el que los elementos del EI se separan y desgajan de forma nítida. Más bien al revés: el entendimiento de la propia cultura política se verá reforzado y matizado por una visión institucional de conjunto tanto horizontal (dentro del mismo nivel holárquico) como vertical (en el eje del arraigamiento). La distinción entre “moralidad generalizada” y “moralidad restringida” que establecen Greif y Tabellini, y que ya presentamos en el Cap. 2, ofrece un claro y relevante ejemplo de este efecto sinérgico. En efecto, Carsten Hermann-Pillath (2010) retoma la relación que establecen estos

¹⁹⁷ Recuerda Shi (2015, p. 56) que Benedict establece tal diferencia al estudiar el comportamiento de los japoneses durante la Segunda Guerra Mundial. Esta teoría vería la luz en su obra de 1946, “The Chrysanthemum and the Sword”.

¹⁹⁸ Frente a la definición ideocéntrica del interés que no admite la interferencia de terceros en el ámbito personal, el concepto de interés aloccéntrico supone aceptar como natural que las acciones de uno impactan en la comunidad, y por tanto otorgar a terceros el derecho de sancionar moralmente (ibid, pág. 58).

¹⁹⁹ Ni la orientación jerárquica es incompatible con la oposición a la acción del gobierno ni la orientación recíproca excluye elementos paternalistas.

autores entre el tipo de moralidad prevalente (como síndrome cultural de N2) y el modo de articulación básico de la colaboración social (ciudad *versus* clan), para refinar el propio concepto de colectivismo. El objetivo es aclarar por qué en países muy desarrollados e individualistas de Occidente —en donde prevalece una definición ideocéntrica del interés personal— no es infrecuente detectar orientaciones normativas (N2) y actitudes cívicas progresistas (N3) que pueden considerarse colectivistas: e.g., la aceptación generalizada de la redistribución por vía impositiva hacia fines sociales como la sanidad pública o la ayuda internacional al desarrollo. Este economista y sinólogo alemán sostiene que desde una perspectiva psicológica se trata de “dos tipos muy diferentes de colectivismo” (p. 19). En países individualistas donde prevalece la moralidad generalizada, el comportamiento colectivista es de índole “categórico”, esto es, se basa en un sentimiento de voluntad compartida (*collective will*) que es expresión de la individualidad y que se canaliza libremente hacia una comunidad, empresa, institución (club, asociación), un ideal, un país, etc. Es decir, se produce al margen de la interdependencia estructural dentro de redes relacionales concretas que se asocia a la moralidad restringida de países como China y que da pie al colectivismo de tipo relacional. Así, mientras que el colectivismo *relacional* sínico es la expresión natural —y consistente constitutivamente— de la orientación (existencial) colectivista de N1 que mide Hofstede, la variante *categorica* (que no detecta Hofstede) lo sería del individualismo²⁰⁰.

3.2.5 Nivel 3 del comportamiento intencionalmente racional: la gobernanza política

El Nivel 3, asentado sobre los niveles inferiores en un lógica constitutiva, representa la capa de arraigamiento más superficial del EI. Este nivel configura el ámbito relevante al comportamiento estratégico de los agentes, tanto políticos como sociales, y a los estados de equilibrio o *instituciones* que como resultado del mismo conforman la realidad social.

I. La compleja caracterización del Nivel 3 y de la realidad institucional

Asociado a la realidad *institucional* o *social*, este nivel de extraordinaria complejidad puede abordarse bajo dos perspectivas complementarias:

²⁰⁰ Esto no significa de ningún modo que los chinos no puedan expandir el marco de referencia de la colectividad (agrandarlo, e.g., para incluir una empresa o el conjunto de la sociedad china), pero sí que tal relación ha de ser isomórfica con el *ladrillo* básico relacional de las relaciones de parentescos extendidas y, por tanto, debe estar necesariamente impregnada de una relación asimétrica de corte paternalista (e.g., con respecto a la élite gobernante).

- La perspectiva de la “agencia” (*agency*), es decir, de la acción intencionadamente racional e instrumental del individuo que, concretamente situado y según sus preferencias, se comporta de modo estratégico a la luz de una realidad social que se le presenta como sólida (exógena), y cuyo comportamiento deliberado tiende a reproducir (o a erosionar).
- La perspectiva “institucional” en la que (en línea con Aoki) la realidad social se concibe en una dimensión agregada como *estado de equilibrio* producido de modo descentralizado por la interacción de los múltiples agentes. Las instituciones que configuran una realidad social poseen a su vez una naturaleza dual de (i) creencias compartidas en N3 que permiten la convergencia de los modelos subjetivos de los agentes en relación a un *juego* determinado; y (ii) una dimensión externa (N4) que se manifiesta en patrones de comportamiento recurrentes que estructuran la acción colectiva relativa a los distintos juegos, y que dotan a las instituciones de una base *sustantiva* que les confiere robustez.

Todo comportamiento deliberado, ya sea considerado individualmente o *incrustado* dentro de los patrones recurrentes de acción colectiva, se produce sobre la base de una racionalidad constituida por los filtros culturales que comparten todos los agentes. Por tanto, y en la lógica de una holarquía, N3 puede entenderse como la proyección (o expresión) específica y concreta que la racionalidad intencional hace del SC, y cuyos efectos se materializan en la transformación del mundo físico, es decir, en la realidad extra-institucional de N4.

Este Nivel tiene su representación interna en los modelos cognitivos de los agentes. Siguiendo a Aoki (2001, p. 3), pueden distinguirse conceptualmente dos componentes: el que se corresponde con la parte idiosincrática del individuo y aquel otro, “prominente y común”, que a modo de representación sinóptica comparten los agentes en relación a los distintos juegos que configuran el universo institucional y dotan de estructura a la interacción social²⁰¹.

En línea con la holarquía del EI propuesta, N3 parte del individuo ya enculturado. Es decir, parte de unas orientaciones constitutivas y normativas profundamente arraigadas y tenaces (N1/N2), para centrarse en el resto de factores que inciden en la conformación de la capa más superficial —consciente, problematizable y relativamente dúctil— de los modelos mentales de los agentes que sí es susceptible de cambio en el horizonte temporal de la experiencia vital. Incluye, por tanto, un

²⁰¹ Para Aoki (2011, p. 11) este segundo componente compartido se corresponde con la visión interna de las instituciones, aunque como es natural los agentes tengan diferencias en sus modelos subjetivos y preferencias.

conjunto de elementos y factores conceptualmente amplio y ecléctico²⁰² que se emplean habitualmente en la literatura institucionalista y que catalogamos del siguiente modo:

- Elementos de N3 de naturaleza *institucional*: e.g., reglas formales (constituciones, leyes, reglamentos, etc.), normas informales, mecanismos de exigibilidad (de reglas y normas), la acción de los poderes públicos; modelos positivos y normativos (e.g., ideologías, teorías, el conocimiento de la propia realidad institucional), así como la parte más superficial de los filtros culturales — valores, preferencias, creencias, actitudes y percepciones²⁰³— tanto individuales como colectivos, que en la realidad social (N3) y material (N4) contextualmente *situada* del individuo intencionalmente racional, expresan y concretizan sus orientaciones más arraigadas.
- Elementos de la realidad extra-institucional de N4 que inciden de forma directa en N3 y que se abordarán en el siguiente epígrafe: e.g., repartición *material* del poder, tecnología, recursos.

En un sentido *northiano*, y bajo el prisma de la transformación social y económica, este Nivel puede calificarse como *político*, puesto que sólo aquellos con la capacidad para i) alterar las reglas del juego (*poder formal*) y ii) exigir su cumplimiento a través de la fuerza coercitiva (*poder material*) pueden incidir en el equilibrio institucional de modo intencionado, y por tanto aspirar a pilotar un proceso de cambio institucional. Esto contrasta con el efecto incremental —y casi *infinitesimal*— que sobre el equilibrio institucional tiene la acción descentralizada de aquellos individuos cuyo comportamiento (proactivo o reactivo) sólo impacta en su ámbito inmediato de actuación. De este modo, y frente a los inductores exógenos del cambio institucional (N4), la acción política —del gobierno o sus alternativas— es el único mecanismo intencional que puede inducir un cambio en los modelos subjetivos de todos los agentes que participan en el juego social.

La abigarrada combinación de factores institucionales que conviven en N3 aconseja acotar con mayor detalle sus características principales, incidiendo tanto en el rango de variabilidad tolerable como en lo que siendo común denominador de todos ellos, justifica el salto epistémico, es decir, su diferencia cualitativa con respecto a los niveles holónicos inferiores (SC). Para esto, nos centramos en las siguientes características:

²⁰² En el Cap. 6 se abordan estos conceptos en más detalle desde una perspectiva ontológica y epistemológica relevante a su operativización empírica.

²⁰³ Más allá de definiciones semánticas que se solapan, importa que actúen como filtros culturales superficiales de la acción concreta y situada. Como ya se ha visto, e.g., un mismo término como el de “valores” se emplea para aludir a orientaciones existenciales (N1), transituacionales y tematizables (N2) o actitudes contextualmente situadas (N3).

- Consciencia: la forma predominante de cognición en la vida cotidiana no es *deliberativa* — esto es, explícita, verbalizada y minuciosa (*deliberative cognition*)— sino *automática*, es decir, implícita, rápida y no verbalizada (*automatic cognition*). La cognición automática, característica del comportamiento rutinario permite economizar en el uso de recursos cognitivos²⁰⁴. No obstante, en condiciones de suficiente motivación el individuo siempre tiene la opción de suspender (en el sentido de “*override*”) la programación automática²⁰⁵, para entrar en un modo reflexivo vívido, consciente y de alta implicación atencional. Así, a diferencia del SC esencialmente *improblematizable* y dado por hecho que *constituye* al propio sujeto cognoscente y determina lo que un agente institucional puede concebir, éste siempre puede, al menos en teoría, percibir, analizar, evaluar e intentar modificar cualesquiera de los elementos del EI en N3²⁰⁶.
- Tenacidad: la tenacidad de los distintos elementos que componen N3 es variable, y se presenta en un continuo que oscila entre la absoluta fluidez del acto individual deliberado y concretamente situado, y las instituciones de mayor tenacidad que requieren décadas para ser modificadas. En general, defiende Amable (2003), una institución es de mayor jerarquía conforme implica mayores costes hundidos y requiere una mayor inversión para ser modificada²⁰⁷. Esto rige tanto para el ordenamiento jurídico formal —e.g., una constitución con respecto a una ordenanza municipal— como para la visión endógena de instituciones como estados de equilibrio en un juego²⁰⁸. Así, puede hablarse de un gradiente de tenacidad —e implícitamente de distinta profundidad de *arraigamiento jerárquico funcional*²⁰⁹— dentro de N3, en el que distinguiremos tres subniveles en orden de creciente profundidad, tenacidad y jerarquía:

²⁰⁴ La cognición automática, sostiene Dimaggio (1997, p. 269), se apoya de forma *acrítica* en estructuras de conocimiento (es decir, “representaciones mentales”) que representando objetos y eventos proveen “supuestos por defecto” sobre sus características, relaciones e implicaciones en condiciones de información incompleta.

²⁰⁵ Ante un asunto que reclama la atención, la alta motivación del sujeto (e.g., una decisión importante) y el fallo de los esquemas previos (inconsistencia con la realidad) suelen disparar el paso a la cognición deliberativa (Dimaggio, 1997).

²⁰⁶ Como recuerda un elocuente Ortega y Gasset (1940/2005) en su ensayo *Ideas y Creencias*, “las ideas se tienen” (N3) pero “en las creencias se está” (N2). Las segundas configuran el *continente* de nuestras vidas, las primeras el *contenido*.

²⁰⁷ Estas son, según Amable (2003, p. 11), las instituciones que menos cambian y que por tanto más influyen sobre las demás: e.g., una constitución (formal), o de modo general aquellas que alteran la repartición del poder.

²⁰⁸ Así, e.g., es claro que la institución “A” que vertebra el “juego” de la conducción de vehículos en las carreteras de un país, produce un equilibrio endógeno (plasmado en una forma *habitual* o *aceptable* de comportarse al volante) más tenaz y de mayor jerarquía que el que produce la institución “B” que sólo regula el “juego” del tráfico en una determinada rotonda. A su vez, el patrón regular de tráfico que genera “B” tiene mayor solidez que el comportamiento individual y concretamente situado de cualesquiera de los conductores que pasan por esa misma rotonda.

²⁰⁹ Entiéndase aquí *arraigamiento* no en la lógica constitutiva empleada en la topología del EI, sino en un sentido jerárquico y de dependencia funcional y estructural (relaciones *verticales* dentro del N3). Así, para distinguirlo del *arraigamiento* sin epíteto (versión constitutiva) nos referiremos a aquél como *arraigamiento jerárquico funcional*.

- i) Subnivel de la *acción individual* y contextualmente situada;
- ii) Subnivel de los *equilibrios institucionales* (patrones colectivos de comportamiento);
- iii) Subnivel *meta-institucional del juego político* que especifica y aplica las reglas de juego.

De hecho, en el sentido de Aoki, una institución puede verse como el resultado de un proceso de filtrado informativo que abstrae los aspectos más salientes e invariables relativos a cómo los agentes individuales juegan un juego y que sitúa a aquélla en un plano más profundo de arraigamiento²¹⁰. Este gradiente, sin embargo, aun siendo útil a efectos de identificar y operativizar relaciones de dependencia jerárquico-funcional entre instituciones (o elementos institucionales), no invalida la característica definitoria del N3: el que todo él puede ser sometido a escrutinio consciente. Así, aunque la racionalidad intencionada del agente institucional opera *en y sobre* la realidad social de N3, al ser ésta cognoscible y problematizable no puede a su vez ser constitutiva de la propia racionalidad a través de la cual se aprehende y dota de sentido²¹¹.

- Otras características: los elementos de N3 pueden variar en su grado de codificación, desde aquellos formales y explícitos (como una ley) hasta la gran mayoría, implícitos y de carácter informal. También presentan distintos grados de articulación: desde modelos normativos y positivos altamente elaborados (ideologías, teorías, el ordenamiento jurídico), hasta elementos tan básicos como una señal de tráfico. Pueden así mismo variar tanto en el alcance o impacto institucional (e.g., desde la acción política transformadora hasta la acción individual concretamente situada) como en el ámbito de su aplicación, es decir, el universo de agentes que las comparten, y que puede ir desde instituciones que afectan a todo un país, pasando por aquellas que sólo rigen en determinados colectivos —e.g., élites, región/comunidad, organizaciones (e.g.,

²¹⁰ Se aprecia así que el grado de tenacidad y arraigamiento están relacionados con el nivel de filtrado (y grado de abstracción) de las representaciones sinópticas en los modelos cognitivos. De hecho, siguiendo con el ejemplo de la nota anterior, “B” puede verse como un equilibrio institucional que surge de filtrar los comportamientos individuales en la rotonda, y “A”, a su vez, como un filtrado que recoge con mayor nivel de abstracción las características más salientes que tienen en común todos los equilibrios concretamente situados que produce el tráfico en el país: todas las instituciones de menor rango de tipo “B”. Por eso, la representación sinóptica de “A” sólo se refiere a lo que de común tienen situaciones arquetípicas de tráfico: e.g., cómo se conduce en una rotonda cualquiera, en la autopista, al llegar a un semáforo, en un paso de peatones, etc. y que configuran un modo de conducción reconocible como patrón (cómo se conduce en Madrid o en El Cairo). Esto significa que en N3, y siguiendo el eje de arraigamiento, la institución “A” está más arraigada que la “B” (y se sitúa por debajo), y ésta a su vez más que las acciones individuales que regula.

²¹¹ Usando una analogía: un ojo no se ve (ni se *problematiza*) a sí mismo, pero tampoco el paisaje *constituye* al ojo. Así, aunque el conocimiento de las instituciones favorece la “cognición automática”, no se produce un salto epistémico relevante a la profundidad de arraigamiento en el EI, porque un agente siempre puede *mirar* a N3 y alterar su estrategia, mientras que resulta (prácticamente) imposible *abdicar* de los filtros enculturados de N1/N2.

el PCCh), familia—, hasta llegar a creencias o actitudes individuales que sólo en algunos casos, como en el de actores políticos de peso, pueden tener un importante impacto institucional.

Es importante señalar que el gradiente dentro de N3 acota el despliegue que es consistente con los elementos de mayor jerarquía, por lo que también aquí podemos hablar de un flujo causal *ascendente* asociado al *arraigamiento jerárquico funcional*. Así, en condiciones normales de equilibrio —incluso tolerando cierto umbral de comportamientos desviados (*deviant*), como señalaba Aoki—, los agentes actuarán de modo consecuente con el marco institucional, del mismo modo que éste habrá de ser consistente con la meta-institución del juego político. Nótese, que este despliegue se realiza dentro de una cierta latitud permisible, de modo que (i) múltiples distribuciones de comportamientos individuales (pero no todas) son consistentes con una institución²¹², y (ii) diversas *formas* para cumplir con una determinada función institucional (aunque no todas) son compatibles con la misma meta-institución política²¹³.

Esto nos obliga a ser especialmente cuidadosos cuando hablamos de una *forma* o *configuración* institucional, puesto que la meta-institución que regula los aspectos más salientes de la gobernanza política puede alcanzar diversas concreciones finales en el Subnivel de los *equilibrios institucionales*. Esto es lo que sucede con las similitudes entre los regímenes democráticos y autocráticos en el Este de Asia de las que se hace eco Fukuyama (ver Sub-apto. 3.2 del Cap. 3). En realidad, siguiendo con el ejemplo, la democracia singapuresa y la autocracia china comparten la parte más arraigada de las *formas* institucionales de N3 y sólo difieren en las *formas* más superficiales y evanescentes²¹⁴. Por tanto, los aspectos superficiales de N3 que tienen su reflejo en la parte más visible de los patrones que emergen en N4 —e.g., Singapur tiene elecciones nacionales y China no— sólo adquieren un significado *sustantivo* profundo cuando se consideran a la luz de su dependencia jerárquico-funcional de las instituciones (meta-instituciones) de N3 más arraigadas²¹⁵.

²¹² Recordamos que, según el criterio de tenacidad (*robustness*) de Aoki, una institución no es un estado de equilibrio en un momento dado, sino la parte invariable y prominente de una trayectoria de equilibrio que perdura más allá de los pequeños cambios que se suceden continuamente en los comportamientos.

²¹³ El paralelismo con lo que sucede en el conjunto del EI (entre niveles holónicos) es llamativo, si bien no conviene confundir relaciones causales (constitutiva *versus* jerárquica-funcional) que son diferentes: mientras que en la causalidad *constitutiva* es imposible que un nivel superior contravenga un imperativo más arraigado (sería pretender anular el principio de dependencia de trayectoria), en N3 se puede *intencionalmente* desafiar el nivel más arraigado. De hecho, este desafío intencional está en la raíz del cambio institucional.

²¹⁴ Al referirnos a *formas*, recordamos, hablamos de aquella parte de los modelos mentales compartidos (incentivos, en el lenguaje institucionalista más común) que generan patrones de comportamiento estables (resultados institucionales)

²¹⁵ De otro modo se incurre en un sesgo *formalista* que se queda sólo con la capa más superficial (la *forma visible*) de la forma institucional, ignorando su arraigamiento jerárquico-funcional (N3) y constitutivo (respecto al conjunto del EI).

En definitiva, y para evitar cualquier tipo de ambigüedad, de aquí en adelante, cuando nos refiramos a *formas* institucionales *inales*, no nos estaremos refiriendo en ningún caso a las *formas* observables y desarraigadas que se sitúan en el vértice institucional de N3 y que podrían alterarse por simple *fiat* de los poderes públicos (e.g., instaurar elecciones democráticas), sino a la más plena concreción que alcanza en el mundo real una institución en tanto despliegue *posible* —y endógenamente determinado— de otra (meta-) institución de mayor jerarquía funcional²¹⁶.

II. Selección de los elementos de N3 relevantes al problema de investigación

Lo que precede presenta un panorama ciertamente complejo de la realidad social de N3. La realidad más concreta (de alta resolución), tangible, desagregada, cambiante e imprevisible del EI es de todo punto inabarcable por la mente humana; tanto como las 10 millones de fotografías de Nivel i+1 del ejemplo de la Figura 4.4 que serían necesarias para cubrir la geografía paisajística de la Península Ibérica. Avanzar en profundidad de arraigamiento hacia N2 y N1 —en el flujo causal descendente de la holarquía— filtra la compleja realidad social para ofrecer una visión sinóptica cada vez más abstracta y tenaz de sus rasgos generales e invariantes, pero disminuye la resolución hasta el punto de que se dejan de apreciar los fenómenos de N3 y, por tanto, el cambio que en él se produce²¹⁷. Por este motivo, y aunque la esencia del análisis de arraigamiento que proponemos pretende explorar relaciones de causalidad constitutiva que en el sentido ascendente de la holaquía del EI condicionan el despliegue en N3 de un determinado SC —es decir, proveen continuidad en sentido dinámico—, no hay alternativa a un análisis contingente de N3.

Por otra parte, y puesto que es inviable modelizar el conjunto de N3 —sería como hacer un mapa a escala 1:1 de la realidad—, hemos de seleccionar aquellos elementos e instituciones que siendo más relevantes al problema de investigación, deben ser modelizados y comparados entre China y el RIIO. Para ello, además de utilizar el criterio temático —nos interesan específicamente el sistema de DP en un sentido sustantivo y el mecanismo de gobernanza política que permite a un gobierno comprometerse de forma creíble con la seguridad inversora— nos apoyamos en el ya mencionado gradiente de tenacidad y arraigamiento jerárquico funcional dentro de N3, es decir, en el gradiente institucional que permite establecer relaciones de dependencia entre unas instituciones

²¹⁶ De este modo, las elecciones en USA o Singapur (mismo fenómeno observable en N4) sólo revelan su auténtico significado (sustantivo) a la luz de su arraigamiento jerárquico-funcional en dos meta-instituciones del juego político diferentes que proyectan respectivamente una cultura política liberal y otra colectivista de tipo sínico.

²¹⁷ En definitiva, una escala espacio-temporal inadecuada para observar los fenómenos de interés para el investigador.

y otras. Así, como muestra la Figura 4.8, nos centramos en tres instituciones que constituyen lo que llamaremos Dominio Institucional de Interés (DII), y que en creciente orden de arraigamiento jerárquico son: el *sistema de DP*, el *sistema judicial* y la *gobernanza política*²¹⁸. El sistema de DP debe entenderse aquí en un sentido lato que si bien incluye como foco prioritario los mecanismos que aseguran su protección efectiva —y que salvaguardan los derechos económicos que de ellos nacen—, también debe considerar otros aspectos relevantes relacionados con su distribución (e.g., estructura prevalente de propiedad empresarial), especificación, etc.

En el caso de China cabe señalar, además, que la gobernanza política está íntimamente imbricada en un gran proyecto político nacional: el *proyecto de modernización* que orienta la intencionalidad y legitima la acción política²¹⁹. En una perspectiva histórica más honda, este proyecto hunde sus raíces en el anhelo de recuperar la *centralidad* de China en *su* mundo, perdida a mediados del siglo XIX con el inicio del conocido como Siglo de las Humillaciones. Los Caps. 7 y 8 mostrarán cómo este objetivo central atraviesa inalterado los cambios que desde entonces se han producido en los mecanismos formales y más superficiales de gobernanza política, incluyendo distintos regímenes²²⁰: e.g., las últimas décadas de la China Imperial, el período republicano y la China comunista, tanto en su versión revolucionaria como de pragmatismo reformista.

Sabiendo ya que el DII del RIIO, como resume la Figura 4.8, se vertebra en torno al Estado de derecho liberal —con lo que ello implica en cuanto a gobernanza, sistema judicial (tercer poder) y un sistema *fuerte* de DP—, corresponde ahora aproximar los rasgos más salientes del DII de la China reformista. Para ello, identificaremos tanto los más sustantivos —que reflejan la base más tenaz y arraigada de N3— como los que siendo más coyunturales (superficiales) inciden en las configuraciones o *formas* institucionales *finales* que en tal período adoptan. En conclusión, en lógica de mayor a menor arraigamiento en N3, habremos de considerar:

²¹⁸ Recordamos que al hablar de *gobernanza política* nos referimos al juego político tal y como se juega. Por tanto, en un sentido sustantivo relevante a la visión de instituciones como un juego de Aoki y no en su especificación formal.

²¹⁹ Se podría argumentar que tras más de un siglo y medio, el anhelo chino de recuperar la *centralidad* perdida forma ya parte de la cultura política de N2. Aunque establecer tal supuesto podría tener su mérito, en este trabajo deliberadamente optamos por no hacerlo dada su estrecha vinculación a condiciones estructurales de N4 que aunque sostenidas en el tiempo, no son irreversibles. De hecho, China puede salir, y está saliendo (afirmaremos en el Cap. 8) de esta situación de inferioridad material. Así, distinguiremos entre un sentimiento de superioridad muy arraigado (que veremos el Cap. 7) de N2 y la proyección de tal orientación en intencionalidad política de N3 —el proyecto modernizador— sostenida sólo por condicionantes de N4: el retraso comparativo de China.

²²⁰ Superficiales ya que a pesar de las diferencias en la operativa de los varios regímenes y sus reglas formales, en un mayor nivel de arraigamiento aparecen las comunidades asociadas a la cultura política sínica.

1) La gobernanza política, que Aoki identifica como vertebradora de uno de los dominios claves de la acción colectiva, es una institución de altísima jerarquía: sus rasgos característicos, entre los más tenaces y arraigados²²¹, la sitúan en la base de N3. Aunque la gobernanza sólo puede entenderse dentro de su arraigamiento constitutivo en una cultura política, la *forma* institucional que finalmente asume esta institución básica o meta-institución depende del contexto histórico y en particular de una serie de factores de N3. Ordenados de mayor a menor tenacidad, ámbito y alcance, éstos son:

- i) La base ideológica de las organizaciones políticas dominantes que en caso de China es la del PCCh, pues desde la fundación de la *Nueva China* en 1949, este partido asume un rol hegemónico. La base ideológica común al PCCh establece las líneas rojas de lo que es tolerable dentro del Partido y, por tanto, deben ser compartidas por todas las facciones²²².
- ii) El subjuego de la élite política (*elite politics*) en el que, sobre el fondo común de la ideología del Partido, distintas facciones orientan de modo divergente la parte más maleable de la ideología y de la acción política²²³.
- iii) Líderes políticos transformadores que en un sentido *northiano* actúan como emprendedores políticos, y que tienen la singularidad de modificar de forma significativa la intencionalidad política resultante y, por tanto, las reglas de juego²²⁴. En el caso de la RPCh,

²²¹ Tanto, que en el Cap. 5 sostendremos que el desarrollo económico es un proceso cuasi-evolutivo —que supone la completa transformación de N3— del que emerge un modo de gobernanza política *creíble* orientado al bien común.

²²² Como afirma Zheng (2012), a diferencia de los regímenes con alternancia política, en China, el núcleo (*core*) de la política es el PCCh, por lo que los cambios trascendentales que se han producido desde el inicio de las reformas no pueden entenderse sin comprender a su vez cómo ha evolucionado el Partido. Por eso, defiende, sin “un entendimiento profundo del modelo político de China”, uno podría aventurar lo que China *no* va hacer, pero nunca el rumbo que va a tomar el proceso reformista (p. 85). Esto ilustra la idea ya expuesta de que N3 es esencialmente político.

²²³ Este subjuego (de la gobernanza política), en gran medida tácito, debe analizarse como una institución de ámbito limitado (a un grupo reducido de individuos) pero de extraordinario alcance institucional ya que moldea la *intencionalidad* que alumbró las grandes líneas políticas. En este sentido, en coherencia con el aporte de Aoki, es perfectamente posible que una ideología dominante y otra alternativa convivan en una misma institución (como estado de equilibrio de un juego), ya que ésta no exige que todos los agentes la valoren del mismo modo, sino tan sólo que todos dentro de su ámbito de aplicación sean conscientes de que tal institución existe y que tiene consecuencias sustantivas sobre su comportamiento estratégico (Aoki, 2001).

²²⁴ Este elemento institucional se centra en el ámbito individual de las creencias, actitudes, percepciones, personalidades, etc., que son reflejo de una experiencia vital única. Aunque la personalidad de los principales actores políticos, como afirma Greenstein (1992), puede tener un impacto enorme sobre las decisiones políticas, es poco común considerar este factor como uno de los determinantes del comportamiento político (p. 105). Greenstein (1992) propone dos criterios —*indispensabilidad de actor* e *indispensabilidad de acción*— que deben satisfacerse para que el estudio de la personalidad política sea necesario.

los académicos e investigadores coinciden en otorgar ese status de excepcional relevancia tanto a Mao Zedong como a Deng Xiaoping²²⁵.

- 2) El sistema judicial que, especificado por el juego político y dependiente en sentido sustantivo de la propia gobernanza política, es el instrumento principal en los Estados modernos para regular la acción colectiva a través del monopolio de la fuerza.
- 3) El sistema de DP especificado por el juego político y cuya efectividad queda supeditada a la acción de los poderes públicos y en particular al funcionamiento del sistema judicial.

Una vez identificadas las instituciones del DII y establecida la dependencia jerárquica-funcional de sus elementos, introducimos tres motivos suplementarios que permiten acotar aún más el foco analítico. En primer lugar, sólo nos ocuparemos de las dos instituciones de mayor jerarquía: la gobernanza política y el sistema judicial, ya que la cuestión específica de los DP se incorpora en las dos hipótesis —se espera que (i) el sistema de DP chino genere resultados ortodoxos, y (ii) que lo haga mediante formas heterodoxas arraigadas que expresan la proto-institución política—, de modo que se aborda en suficiente detalle durante la fase de validación empírica. Ahora bien, aunque postergar la modelización del sistema de DP reduce el solapamiento con el Cap. 8, no impide aproximar los aspectos más salientes de N3 —que en todo caso son los más arraigados— y así concluir el ejercicio de modelización comparada del EI chino.

En segundo lugar, las dos instituciones de mayor jerarquía tampoco nos interesan en todas sus expresiones posibles, sino en aquéllas que son más relevantes al problema de investigación aplicada²²⁶: cómo la gobernanza política incide en el funcionamiento del sistema judicial, y cómo ambas terminan afectando al sistema de DP: su especificación, funcionamiento, seguridad, etc.

En tercer lugar, para preservar la coherencia en la modelización comparativa del EI que resume la Figura 4.5, nos enfocaremos sólo en los rasgos principales de ambas instituciones y además bajo

²²⁵ Véase, por ejemplo, el análisis comparativo entre Mao y Deng que realiza Shambaugh (1993). Como afirma este autor, el estudio del comportamiento político de las élites se nutre de tres paradigmas complementarios: i) el enfoque tradicional de la “base de poder” (*power base*) que explora cómo un político o grupo alcanza sus cuotas de poder dentro de una jerarquía política; ii) el paradigma enfocado en la capacidad para establecer la agenda política (*agenda-setting*); y, iii) el enfoque del “líder supremo” (*paramount leader*) que se utiliza generalmente en el caso de Mao y Deng, y que se enfoca en el estilo personal de gobernar, es decir, en la forma característica de ejercer el poder supremo.

²²⁶ Por poner un ejemplo, no es pertinente a este trabajo la expresión de la gobernanza política (meta-institución de N3) relativa a los derechos de las minorías étnicas, como tampoco lo es la parte del sistema judicial que trata con los delitos de sangre. Esto, al margen de que sea razonable suponer que tanto la *forma* como el grado de eficiencia funcional de la gobernanza y del sistema judicial tenderán a ser relativamente homogéneos en sus múltiples ámbitos.

una perspectiva estrictamente sustantivista²²⁷. Puesto que gran parte del Este asiático comparte la cultura política sínica (N2), y ésta arraiga al conjunto del DII (N3), no podrá sorprendernos que en la literatura sea frecuente referirse a los rasgos característicos de las instituciones político-jurídicas²²⁸ como si *grosso modo* fueran comunes al conjunto de la región, sobre todo cuando prevalece una perspectiva comparada con respecto al modelo liberal occidental²²⁹. De hecho, sólo consideraremos dos rasgos distintivos chinos —el régimen de partido único y la elevada intervención del Estado en la economía— que si bien incorporan una fuerte componente coyuntural²³⁰, son de gran relevancia para caracterizar el N3 de la China reformista. La combinación de estos dos rasgos —que ninguna evidencia sólida (como se verá en el Cap. 8) indica vayan a desaparecer, sino más bien al revés— convierten a China en un caso extremo de gobernanza política sólo posible por la vía motivacional.

III. China como un modelo sui generis de Estado activista máximo en el Este asiático

Numerosos estudios se han ocupado de analizar el ordenamiento jurídico, el sistema judicial y la evolución del imperio de la ley (*rule of law*) en los países del Extremo Oriente así como en la China reformista. Aunque sólo fuera porque el vocabulario político y jurídico que impera *internacionalmente* nace en Occidente, y sus significados contemporáneos son indisolubles de la noción de *Estado de derecho liberal*, estos trabajos adoptan, de modo tácito o explícito, una perspectiva comparada que tiene como referente una versión idealizada del mismo. Es decir, del RIIO, que a efectos prácticos, y en la mayoría de los casos, suele concretarse en los EE.UU.

De particular interés para esta investigación es la contribución de algunos reconocidos juristas y politólogos, chinos y occidentales —todos ellos considerados “*China experts*” y por tanto con un conocimiento profundo de la cultura y la realidad China—, que no se limitan a ofrecer una disección minuciosa y técnica del ámbito jurídico-judicial, sino que sitúan su análisis dentro del

²²⁷ El foco en formas superficiales (recordamos el ejemplo de la democracia singapuresa y la autocracia china) aporta poca claridad institucional y sería incompatible con el enfoque sustantivista que subyace a la aproximación a N1/N2.

²²⁸ Del mismo modo que hemos optado por el término *sistema judicial* como traducción de “legal system” —pues *judicial* tiene una connotación más sustantivista—, nos parece más ajustado etimológicamente y clarificador emplear el epíteto “jurídico” que “legal” al referirnos a instituciones o sus elementos: además de que el término “legal” es confuso (e.g., las instituciones no legales, ¿serían *ilegales*?), en español, en un sentido estricto, se refiere a *leyes* mientras que jurídico (del latín *iuridicum*) hace alusión al conjunto del Derecho (*ius*).

²²⁹ Esta dicotomía se matiza en el Cap. 8 a la luz de estudios comparativos de cultura política basados en encuestas.

²³⁰ A diferencia del primer grupo de factores, la ausencia de estos dos podría no ser compatible con la cultura política sínica (N2): e.g., China y Taiwán comparten la misma cultura política (y rasgos sustantivos en el DII) aunque Taiwán sea un régimen democrático con un grado de intervención en la economía mucho menos intenso que en la RPCh.

marco más amplio y fructífero de la gobernanza política —en tanto modo de articular el juego político para impulsar el desarrollo económico— y de una tradición normativa autóctona. Es decir, que defienden que (i) el funcionamiento de las *instituciones jurídicas* depende de las *instituciones políticas* en un sentido más amplio; y que (ii) todas ellas deben analizarse (*arraigadas*) a la luz de una cultura política que les confiere una orientación determinada y tenaz. Es relevante señalar que entre autores como Kanishka Jayasuriya²³¹, Donald Clarke²³², Stephan Hsu²³³, Pitman Potter²³⁴ o Chen Jianfu²³⁵ —por citar a algunos de los más distinguidos representantes de este programa de investigación especializado— existe un considerable consenso sobre cuáles son las características distintivas del modelo de gobernanza político-jurídica que emerge en la China reformista. Además, aunque es menor el consenso sobre la evolución previsible y el punto de destino de las instituciones político-jurídicas chinas, el acuerdo generalizado es que dicha evolución, al menos bajo un prisma sustantivo, no puede ignorar la tradición normativa autóctona en la que se arraiga²³⁶.

A. Estado activista versus Estado reactivo

Apoyándose en la ya mencionada distinción que hace Damaska (1986) entre las dos orientaciones idealizadas del Estado —la *activista* enfocada a la transformación social impulsada desde arriba según una concepción utópica del bien colectivo y la *reactiva* que, asentada en una lógica de abajo arriba, busca limitar el poder del Estado y proveer mecanismos imparciales para coordinar los intereses divergentes de los agentes—, la tesis central de Jayasuriya (1999c, pp.

²³¹ Uno de los mayores expertos en el desarrollo del “imperio de la ley” en Asia oriental, y figura destacada de un nutrido grupo de investigadores que desde Australia se enfocan en este área. Véase como referencia insoslayable la obra colectiva editada por Jayasuriya (1999a): “Law, Capitalism and Power in Asia: the Rule of Law and Legal Institutions”.

²³² Profesor de derecho de la Universidad de Georgetown e influyente experto en instituciones legales y el proceso reformista chino. Es editor del libro colectivo “China's legal system: New developments, new challenges” (Clarke, 2008). En esta obra, autores occidentales y chinos analizan la dimensión legal de las reformas chinas.

²³³ Stephen Hsu (Xu Chuanxi en chino), antiguo profesor de derecho en Yale, es uno de los varios discípulos de Jerome Cohen (profesor retirado y el más influyente investigador estadounidense especializado en Derecho *chino*). De vuelta en China, es profesor de derecho comparado y decano de la Facultad de Derecho en la *China University of Political Science and Law*. Es editor de la obra colectiva “Understanding China's Legal System” (Hsu, 2003).

²³⁴ Este profesor de la Universidad de British Columbia es quizás el más reconocido experto occidental en la interacción (hibridación) dentro del sistema jurídico-judicial chino entre las prácticas “globales” y la cultura legal autóctona. Acuña el importante concepto de “adaptación selectiva” (íntimamente asociado a nuestra noción de arraigamiento), y es autor del influyente libro “The Chinese legal system: globalization and local legal culture” (Potter, 2001).

²³⁵ Profesor e investigador en Australia, centra su programa de investigación en el desarrollo de las instituciones legales y el ordenamiento jurídico en la China reformista. Es autor de uno de los libros más completos y detallados sobre la cuestión: “Chinese law: context and transformation” (Chen, 2008). Chen defiende que el funcionamiento del sistema judicial de una sociedad (e.g., China), es indisociable de aspectos culturales profundamente arraigados en la misma.

²³⁶ Y, por tanto, señala Jayasuriya (1999c, p. 173), la idea subyacente es que el desarrollo del Este asiático invalida la idea aún común de que una economía moderna de mercado conduce inexorablemente hacia instituciones liberales.

147-173) puede resumirse del siguiente modo: la configuración distintiva que adoptan las instituciones político-jurídicas (N3) en los países del Este asiático sólo puede entenderse dentro de su arraigamiento en un marco normativo (N2) que presupone una concepción determinada de la naturaleza del Estado y de la sociedad civil²³⁷.

Podemos así hablar de una meta-institución del juego político —o *gobernanza política* en sentido sustantivo— cuya representación interna y compartida (entre los agentes) conformaría según Jayasuriya (1998, p. 80), una “ideología del Estado” *activista* que en el contexto histórico del desarrollo capitalista tardío de los países del Este asiático adquiere su característica forma de *modernidad reaccionaria*²³⁸ asociada a los “valores asiáticos”. Esta ideología, anclada en una tradición política *iliberal* (*illiberal*), tiene su manifestación externa en los patrones recurrentes de comportamiento que configuran un *Estado activista* (*activist state*), entendido en el sentido *aokiano* de *Estado* como equilibrio endógeno del juego político. Puesto que China es un claro ejemplo de Estado activista de tipo asiático, empleamos primero ésta categoría para aproximar sus instituciones político-jurídicas.

En comparación con la ideología *reactiva* y el Estado *reactivo* idealizado del RIIO, el marco institucional del Estado activista *asiático* se caracteriza según Jayasuriya (1999c) por un alto grado de *estatismo* (*stateness*) que, reflejado en la ideología dominante de las élites políticas, y en sus objetivos y modos de operar, impregna todas las instituciones políticas y en general la acción de los poderes públicos²³⁹. Esto se traduce en los siguientes grandes rasgos institucionales:

- 1) Un sistema político *iliberal* que, aun abrazando la economía de mercado y al margen de la apariencia de sus instituciones formales (que pueden ser las de una democracia liberal), se

²³⁷ A pesar de que Jayasuriya (1999b; 1999c) no emplea una terminología especialmente clara o consistente desde un punto de vista institucional, sí discierne entre “estructuras institucionales” (N3) y el “lenguaje normativo” subyacente (N2). Así, cuando habla del “arraigamiento institucional de las formas institucionales legales” dentro del “entendimiento más amplio de la naturaleza de la Ley y del gobierno” (p. 176) se refiere implícitamente a dos relaciones institucionales de distinto orden: (i) la de complementariedad dentro de una determinada “estructura institucional” de N3 (e.g., el funcionamiento de las instituciones jurídicas no puede disociarse de cómo lo hace el Estado y la propia sociedad civil); y (ii) el arraigamiento en profundidad de dicha estructura en el N2 que explica el “marco normativo” diferenciado y en última instancia la raíz que distingue al Estado *activista* del *reactivo*.

²³⁸ Jayasuriya (1998) emplea la expresión “modernismo reaccionario” (*reactionary modernism*) que acuña Jeffrey Herf —en sus estudios sobre la ideología conservadora alemana antes y durante el período Nazi— para señalar que no existe una *modernidad* única, y referirse a aquéllas otras que se construyen sobre presupuestos ideológicos diferentes a los liberales. Jayasuriya aplica al Este asiático la tesis de Herf de que incluso en Europa los caminos hacia la modernidad fueron diversos y por tanto no todos se asientan en los valores canónicos del liberalismo de corte anglosajón (p. 83).

²³⁹ Desde un punto de vista institucional, el *estatismo* puede verse como la expresión de una cultura política que legitima una vía primordialmente *jerárquica* de cambio institucional (de arriba abajo) y no endógena (de abajo a arriba).

aparta de la concepción liberal y pluralista del juego político. El esfuerzo modernizador se apoya en el programa ideológico de los valores asiáticos²⁴⁰ y su triple *leit motiv*: (i) una sociedad ordenada (*well-ordered*) y armoniosa con *etos* comunitarista que es prerequisite para el disfrute de las libertades individuales; (ii) énfasis en la disciplina en todos los ámbitos; y, (iii) una concepción orgánica entre Estado y sociedad (Jayasuriya, 1998, p. 77). Todo esto no sólo supone el rechazo de los valores liberales del individualismo y del universalismo, sino una desconfianza y hostilidad ante el pluralismo político que desemboca en un enfoque paradójicamente *antipolítico* (de lo político) que se resiste a cualquier interferencia en la *unidad de intereses* del conjunto social que *debe* encarnar el Estado²⁴¹. En este contexto, la noción de *buen gobierno* (*good governance*) suele reinterpretarse como el blindaje que requiere la acción tecnocrática para asegurar una gestión eficiente de la economía y del conjunto de la sociedad sin obstrucción e inestabilidad política. En definitiva, se trata de fortalecer el Estado a través de la competitividad económica global pero sin asumir las ideas políticas liberales (p. 87).

2) Una sociedad civil regulada y tutelada en la que la relación entre la ciudadanía y el Estado se define en términos de deberes y obligaciones. Así, y en claro contraste con la sociedad civil autónoma e independiente del RIIO, protegida por derechos inalienables²⁴², no existe aquí una línea divisoria clara entre las esferas pública y privada. Esta especie de *fusión* o concepción orgánica entre la sociedad civil y el Estado, erigido en defensor hegemónico de los valores colectivos a través del desarrollismo económico y el fortalecimiento nacional²⁴³, explica la retórica moralista y paternalista asociada al ejercicio del poder así como una intromisión en el ámbito privado de los ciudadanos que sería inconcebible bajo parámetros occidentales²⁴⁴.

²⁴⁰ Versión aplicada a la gobernanza político-jurídica de la noción de valores asiáticos presentada en el Cap. 2.

²⁴¹ El estudio de los países democráticos del este de Asia pone de manifiesto que cualquier desafío a la concepción orgánica entre el Estado y la sociedad se considera ilegítimo y por tanto subversivo (Jayasuriya, 1998, p. 79).

²⁴² Que, aunque históricamente se encuentran en continua redefinición, establece un ámbito relativamente amplio de libertades personales en las que el Estado no puede entrometerse.

²⁴³ De hecho, como señala Jayasuriya (1998, p. 85), los líderes tecnocráticos de estos países combinan su interés por la tecnología y la eficiencia administrativa, con una ardiente defensa de los valores culturales asiáticos.

²⁴⁴ El insigne sinólogo Lucian Pye (1992), en su libro “The spirits of Chinese politics”, subraya el uso generalizado de la retórica moralista en conexión con las relaciones altamente jerárquicas entre superiores y subordinados (i.e., élite gobernante y pueblo). Por su parte, Chua afirma que el Estado asiático se entromete en la esfera privada de sus ciudadanos (e.g., inculcando el valor de la disciplina en la esfera de la educación, trabajo, familia) en modos que serían inconcebibles en Occidente (citado en Jayasuriya, 1998, p. 79). El moralismo y el empeño por regular la sociedad civil distingue al *Estado activista* asiático de su versión europea más relevante: la prusiana (Jayasuriya, 1999a).

3) Una economía de mercado gestionada por el Estado y caracterizada por un elevado grado de interdependencia entre el Estado y los agentes económicos que *de facto* se insertan dentro del perímetro del aparato del Estado (*state apparatus*). Aunque estos vínculos *verticales* pueden variar en naturaleza y grado²⁴⁵, difieren sustantivamente de los vínculos *horizontales* entre actores económicos (al margen del Estado) que predominan en el capitalismo de corte más liberal y que quedan facilitados por la calculabilidad administrativa-judicial de tipo *weberiano* y la protección de los DP propias al imperio de la ley (Jayasuriya, 1991a). Así, frente a la neutralidad del RIIO, que se limita teóricamente a asegurar un terreno de juego nivelado y a proveer bienes públicos que reduzcan los costes de coordinación y resolución de conflictos, el Estado corporativista de los países del Este asiático impulsa un *capitalismo gestionado* (*managed capitalism*) en el que es difícil establecer, y más aún articular de modo colectivo, los intereses de los agentes económicos al margen de los propios intereses del Estado (p. 9).

B. Legalismo estatista versus legalismo liberal

A la luz de los tres puntos precedentes —rasgos principales de lo que podríamos definir como la gobernanza *política, social y económica*, respectivamente²⁴⁶—, se pueden distinguir dos conjuntos coherentes de instituciones jurídicas (N3), o “arquitecturas legales” que denomina Jayasuriya (1999b). Este autor contrapone el “legalismo liberal” (*liberal legalism*) basado en el imperio de la ley o *rule of law*, al “legalismo estatista” (*statist legalism*) de los Estados activistas del Este asiático. Bajo una perspectiva institucional, y como diferencia clave con respecto al RIIO, el ordenamiento jurídico estatista no es fruto de la *formalización* por parte del Estado de una realidad normativa consuetudinaria que le precede y que emerge como equilibrio de un proceso evolutivo endógeno. Más bien sucede lo contrario. El mecanismo prioritario que impulsa el diseño de las instituciones jurídicas proviene del esfuerzo deliberado de las élites políticas, es decir, es eminentemente jerárquico (de arriba abajo) y no responde a una presión de abajo arriba.

Algunas de las características principales del legalismo estatista, según Jayasuriya (1999b; 1999c), se resumen a continuación:

²⁴⁵ Evidentemente, recuerda Jayasuriya (1999a), los vínculos verticales dominantes pueden variar según el país: e.g., relaciones puramente clientelares; corporativismo capilar de ámbito regional/local; guiado administrativo de estilo japonés, etc. Todos coinciden sin embargo en el uso de mecanismos de coordinación que no son de mercado y que dependen de acuerdos/entendimientos tácitos con la administración del Estado.

²⁴⁶ Todas ellas en el fondo de origen político y por tanto relacionados con la gobernanza política que nos interesa.

- 1) Una interpretación del concepto del imperio de la ley que desafía la piedra angular del paradigma liberal, ya que en vez de servir para limitar el margen de maniobra del Estado tiene como función fortalecer y consolidar su poder político.
- 2) En vez de priorizar la asignación y salvaguarda de derechos, las instituciones jurídicas se orientan y supeditan al “despliegue de la acción política” (*policy implementing*) y por tanto a los intereses y objetivos del Estado (Jayasuriya, 1999c). Por tanto, las reformas jurídicas y judiciales persiguen ante todo una mayor “precisión en los resultados” que coadyuven a satisfacer las metas sustantivas del Estado, y no los que serían los objetivos propios de un poder judicial independiente en un Estado reactivo (p. 181).
- 3) El estudio y la eventual adaptación de referentes jurídicos extranjeros tiene como fin apoyar la economía de mercado y mejorar su funcionamiento. En este sentido, puramente instrumental, la leyes se entienden como medios técnicos —retales de tecnología jurídica (*bits of technology*)— que fortalecen la capacidad operativa del Estado²⁴⁷.
- 4) A diferencia de la simetría entre autonomía privada y autonomía pública (o *participativa*) característica del legalismo liberal, en el marco político *iliberal* de la versión *estatista* se produce una disyunción entre ambas esferas. El Estado sella (*seal off*) *de facto* dos ámbitos jurídicos diferenciados²⁴⁸: preserva la autonomía privada necesaria para soportar una economía de mercado pero excluye la extensión de los derechos jurídicos a cualquier ámbito público que interfiera con sus metas desarrollistas (e.g., la organización sindical)²⁴⁹. En este contexto, la introducción de mejoras *técnicas* en el derecho privado (e.g., la igualdad efectiva ante la Ley) *despolitizan* las relaciones económicas entre agentes y de paso permiten al gobierno afirmar el imperio de la Ley, aun confinado a la esfera privada²⁵⁰.

²⁴⁷ Sobre la *internacionalización* del derecho civil y comercial (en el caso de la RPCh) y la visión instrumentalista de la justicia, véase Chen (1999).

²⁴⁸ No confundir con la fusión del Estado y la sociedad civil en sentido *político* que sirve precisamente para legitimar esta disyunción *jurídica*: al conceder al Estado el papel de articulador de los intereses del conjunto social, hace innecesario la incursión del *individuo* (en tanto *agente político*) en la esfera pública (e.g., para oponerse al régimen).

²⁴⁹ Esta disyunción se hace especialmente evidente en el caso de Singapur y Hong Kong, dos territorios avanzados donde el imperio de la Ley (*rule of law*) es un elemento central de legitimación del régimen pero donde la igualdad ante la Ley se circunscribe al ámbito privado y comercial, no a la organización de la acción sindical (*industrial relations*). Este es el modelo, como veremos en el Cap. 8, hacia el que China parece aproximarse.

²⁵⁰ En definitiva, son reformas que en modo alguno se encaminan a alterar las relaciones sustantivas entre el Estado y sus ciudadanos, o la distribución del poder político entre ambos.

- 5) Un modelo corporativista del Estado y de las relaciones entre poderes que entiende la independencia judicial como autonomía *dentro* del ejecutivo y no *del* ejecutivo (1999c, p. 182).
- 6) En el contexto del capitalismo gestionado por el Estado, el ordenamiento jurídico y la operativa judicial se entienden como complementarios —y no excluyentes— a otros mecanismos de coordinación de la acción colectiva de naturaleza informal: e.g., el ejercicio de una amplia discreción administrativa, el uso de mecanismos relacionales²⁵¹, etc.

C. China como caso extremo de activismo estatal

La China reformista no es sólo un *Estado activista* más del Este asiático que muestra todas las características institucionales de este arquetipo, sino que es una plasmación históricamente contingente del mismo, en la que pueden identificarse dos rasgos singulares de N3 que la convierten en un caso único —y ciertamente extremo— de activismo estatal:

- 1) Un régimen autocrático de partido único que carece de contrapesos materiales externos al Partido-Estado y cuya gobernanza, a pesar de significativas mejoras *técnicas* y sustantivas, se rige por un compromiso político creíble por la vía motivacional.
- 2) Un grado de control excepcionalmente elevado sobre el conjunto de la economía que incluye una amplia e intensa intervención directa del Estado y la posición dominante (por lo general oligopolista) de las empresas estatales en los principales sectores estratégicos.

La primera singularidad dota al Partido-Estado, al menos teóricamente, de un margen de maniobra tan poco constreñido por mecanismos externos que, en efecto, China puede considerarse (e.g., frente a otros Estados activistas *formalmente* democráticos) un caso paradigmático de gobernanza política sólo sustentable en base a un compromiso creíble en sentido motivacional.

En cuanto al segundo aspecto, varios autores, entre los que destaca el influyente Yasheng Huang (2008), señalan que tras la considerable liberalización económica de los años 1980s, el período más experimental y menos pilotado de las reformas, el gobierno central da marcha atrás y emplea su creciente capacidad fiscal, financiera y regulatoria para desarrollar una política

²⁵¹ Como señala Jayasuriya, el sistema jurídico racionalista y formal del liberalismo surge precisamente como respuesta a la demanda de previsibilidad en las transacciones “horizontales” entre agentes privados, mientras que en un sistema de capitalismo gestionado el capital relacional (o *guanxi* en China) cumple una función institucional equivalente. Así, la modernización económica en los Estados activistas suele implicar el uso complementario de ambos mecanismos.

económica con un claro sesgo a favor del sector público²⁵² y las empresas de capital extranjero. Aunque esta discriminación positiva se realiza inicialmente en detrimento de las empresas privadas, concentradas fundamentalmente en el área rural, el impresionante auge del sector privado (véase el Cap. 8) y la creciente sofisticación del proceso reformista, apuntan a que el “capitalismo con características chinas” que dibuja Huang es más complejo y requiere mayor matización.

Lo que emerge, defiende convincentemente Roselyn Hsueh (2011), es un tipo *sui generis* de Capitalismo de Estado que refleja una estrategia sectorial *bifurcada* (*bifurcated*) que distingue entre sectores *normales* (e.g., textil, electrodomésticos, alimentario) y otros que constituyen un grupo singularmente amplio²⁵³, que el gobierno chino considera de *elevado valor estratégico* en términos de su contribución a la seguridad nacional así como al fortalecimiento tecnológico y económico del país²⁵⁴. Esta estrategia *bifurcada* debe responder de forma simultánea a la liberalización (real o aparente) impuesta por la integración de China en la economía global²⁵⁵, y al objetivo político del gobierno central de controlar los sectores estratégicos y situarse en las *posiciones de mando* (*commanding heights*) de la economía. Esta especie de cuadratura del círculo se consigue, según Hsueh, mediante reformas macroeconómicas que liberalizan la IDE en términos generales —en especial en los sectores *normales* en los que además se facilita el acceso a nuevos entrantes y fomenta la competencia en condiciones de mercado—, y una “re-regulación” (*reregulation*) selectiva que permite reforzar el control sobre el desarrollo de los sectores *estratégicos*. El resultado es que a través de la intervención directa y el control selectivo sobre la inversión extranjera, el Estado logra que estos sectores sean controlados por empresas estatales que actúan en un régimen de competencia oligopolística.

Una pieza clave para esta estrategia bifurcada, y una de las características más idiosincráticas del capitalismo de Estado chino, es el enorme peso específico que tienen las alrededor de 100 grandes empresas estatales (SOE) controladas directamente desde Pekín por la élite política del

²⁵² Según Huang (2008), a partir de los 1990, se rompe el equilibrio económico entre la China *urbana* y la *rural*, más emprendedora y orientada al mercado. La determinación del gobierno de favorecer el rápido desarrollo de la economía urbana (y más dependiente de las grandes empresas estatales) redundará en la represión financiera del sector privado y (desde el auge de las TVE) predominantemente rural. Esto se hará, en especial, mediante el control de las tasas de interés y una asignación del crédito en gran medida por motivos políticos y no estrictamente de mercado.

²⁵³ Esto incluye el sector de defensa, carbón, acero, metalúrgico, transporte aéreo, energía, petróleo y petroquímica, transporte marítimo, telecomunicaciones, automoción, financiero. Véase el detallado informe de Szamosszegi y Kyle (2011) para el Congreso de los Estados Unidos sobre el capitalismo de Estado y el sector estatal en China.

²⁵⁴ La división entre ambas categorías, sostiene Hsueh, es en gran medida subjetiva pues responde más a los objetivos políticos que se fijan los líderes del PCCh que a una lógica estrictamente económica.

²⁵⁵ Y que le servirá para cumplir los compromisos adquiridos tras su ingreso en la OMC.

Partido-Estado a través del mayor holding empresarial del mundo: la SASAC²⁵⁶. Como revelan Lin y Milhaupt (2013) en una esclarecedora investigación²⁵⁷, incluso cuando los “buques-insignia” del sector público cotizan en bolsa, su integración vertical en las sociedades-matriz de los grandes grupos controlados por SASAC posibilita la coordinación y supervisión del conjunto del holding. De este modo, a través de mecanismos de gobernanza heterodoxos pero relativamente estables²⁵⁸, la SASAC hace de correa de transmisión de las directrices y objetivos que establece la élite política central. Así, en este entramado empresarial y político, auténtica espina dorsal del capitalismo de Estado chino, “todos los caminos conducen eventualmente al Partido-Estado” (p. 701) que retiene los derechos residuales y actúa como accionista de control, financiero e “ingeniero jefe” (p. 751).

Todo esto hace de China un Estado activista *sui generis* en el sentido económico²⁵⁹, pues al contrario de lo que sucede en otros Estados activistas de la región (e.g, Japón, Corea del Sur, Taiwán), el gobierno tolera grandes influjos de IDE pero es refractario a la entrada, y más aún predominio, del sector privado en los principales sectores de la economía (Hsueh, 2011). Pero, por encima de todo, China se convierte en un caso *extremo* de activismo estatal tanto por el amplio margen político del que dispondrá para impulsar su proyecto de modernización, como por asumir la opción de máxima implicación compatible con una economía de mercado: ser juez y parte principal del juego económico. Esta *latitud* política para gobernar sin someterse a constricciones imperativas, unida a la *amplitud* de lo que pretende controlar mediante su intervención directa en la esfera económica (y también social), sitúa a China en las antípodas del RIIO, y explica su penalización en los principales índices de calidad institucional (como se verá en el Cap. 6). Pero, sobre todo, confiere aún mayor importancia al esclarecimiento de la PIC meta-institucional.

²⁵⁶ Acrónimo de *Comisión Supervisora y Administradora de Activos Estatales* (State-Owned Assets Supervision and Administration Commission) en inglés.

²⁵⁷ Especialmente interesante ya que se centra en diseccionar y explorar la gobernanza del conjunto del entramado empresarial público bajo SASAC —es decir, su lógica sistémica— y no en empresas en concreto.

²⁵⁸ Esto es posible, señalan estos autores, gracias a la rotación de personal que lleva a la élite directiva a rotar entre grupos dentro de SASAC, pero también a asumir temporalmente importantes cargos políticos-administrativos. Así, la combinación de (i) redes informales que facilitan el intercambio informativo dentro del sistema *Partido-Estado y sector empresarial público*, y (ii) un esquema de promoción dentro del PCCh ligado a los resultados corporativos cosechados, asegura un sistema de incentivos potente y alineado con el centro político.

²⁵⁹ Ya sea frente a países/territorios del Este asiático más desarrollados (e.g., Japón, Corea del Sur, Singapur, Malasia, Taiwán, Hong Kong) como menos desarrollados que China (e.g., Vietnam, Filipinas, Indonesia).

3.2.6 Nivel 4 del entorno extra-institucional: ámbito de la economía desarraigada

El Nivel 4 o nivel extra-institucional está constituido por la realidad externa al Homo sapiens, o más precisamente, a lo que hemos definimos como holarquía cognitiva²⁶⁰ (de N0 a N3). De modo simplificado puede concebirse como el *principio de realidad* que impone la realidad envolvente del mundo físico sobre la agencia humana. Incluye las siguientes categorías conceptuales:

- i) Las propiedades del universo físico y las restricciones paramétricas que impone sobre la agencia humana y su universo institucional, en forma de imperativos lógicos (leyes matemáticas) y físicos (la Física) que el hombre no puede alterar²⁶¹.
- ii) Características objetivas de la realidad física envolvente: entorno biofísico (e.g., flora, fauna, recursos minerales, fuentes de energía, geografía, demografía, clima) y el fondo (*stock*) material creado por la acción humana (e.g., infraestructura, artefactos, medios productivos).
- iii) Constructos ontológicamente subjetivos que, siendo creaciones institucionales, se conciben por su capacidad *material* para transformar la realidad física en un modo epistemológicamente objetivo²⁶²: recursos financieros, poder, fondo tecnológico, productividad, eficiencia²⁶³, etc.

El análisis de N4 puede encararse bajo dos perspectivas relacionadas pero desligables. En primer lugar, adoptando una perspectiva de adaptación al entorno, N4 es el *campo de juego material* sobre el que operan los agentes en N3. En su actuar intencionalmente racional e instrumental, un agente debe tomar en consideración la realidad de N4: se posiciona, reacciona ante ella y se esfuerza en modificarla según sus preferencias²⁶⁴. Así, el conjunto de la holarquía del EI evoluciona como un proceso de adaptación institucional a la realidad sustantiva y extra-institucional. Mediante este proceso, la agencia humana articula respuestas colectivas que

²⁶⁰ Al margen, naturalmente, de que el N0 biológico deba todo él operar sujeto a las mismas reglas físicas y biológicas que son aplicables al conjunto de N4.

²⁶¹ Surgen así conceptos como finitud (escasez), coste de oportunidad y otros elementales —espacio (formas, distancia), tiempo, campos de fuerza, ondas de sonidos, espectro electromagnético (colores)— que configuran la realidad objetiva del mundo fenoménico y que permiten su aprehensión.

²⁶² Aunque vinculados estrechamente con el mundo institucional no son en sí mismos elementos institucionales ya que no tienen como función primordial la vertebración de la interacción humana (aunque incidan en ésta). Sin embargo, tales conceptos abstractos (y por tanto creaciones humanas) sólo adquieren sentido cuando se refieren a una capacidad *material* para transformar algún aspecto de la realidad de N4. E.g., el *poder* o la *tecnología* son importantes inductores del cambio institucional (y con frecuencia resultados institucionales) pero sólo existen y pueden medirse por su *materialidad*, es decir, por la huella material que dejan en N4 (e.g., ir a la luna, lanzar misiles balísticos, etc.).

²⁶³ Todos ellos comparten la idea de un *poder* (verbo) material para hacer, y no de un *poder* (sustantivo) normativo.

²⁶⁴ E.g., cuando siente frío se cobija (en una cueva), desarrolla tecnología para protegerse (piel de animales), y eventualmente, intenta modificar la realidad envolvente (desde calentarse con el fuego hasta la calefacción moderna).

transforman su entorno y construyen el hábitat artificial (o *artefactual*) de las sociedades modernas: infraestructuras, edificios, maquinaria, etc. Por la capacidad simbólica y cultural del ser humano, este proceso genera aprendizaje, es decir, un fondo *tecnológico* (de saber-hacer) que aumenta en modo acumulativo la propia capacidad para seguir transformando y controlando el entorno.

Los grandes cambios en las condiciones de N4 son los principales inductores que alteran el conjunto del EI, y por tanto impulsan y orientan, en la referida lógica adaptativa, el cambio cultural en los niveles inferiores. Esto es especialmente el caso cuando, a diferencia de las alteraciones o perturbaciones coyunturales que pueden ser absorbidas enteramente por N3 (e.g., un verano extremadamente caluroso y seco), se producen cambios profundos y sostenidos a muy largo plazo, e incluso irreversibles: e.g., ya sea una glaciación, el calentamiento global, el “descubrimiento” de América, o choques tecnológicos que van desde la agricultura (que impulsa la transformación del Neolítico), hasta el desarrollo de la imprenta, la máquina de vapor o el Internet. De este modo, la presión sostenida de N4 induce una respuesta descendente en el conjunto de la holarquía del EI.

En segundo lugar, y bajo una perspectiva empírica, N4 provee el *medio* a través del cual se manifiesta y hace observable la realidad institucional. Esta perspectiva empírica, que por su relevancia se aborda en más detalle en el Cap. 6, reconoce que las instituciones —constructos de una realidad social *ontológicamente subjetiva*, según John Searle (1995)—, a pesar de que carecen de exigibilidad absoluta y pueden ser desafiadas²⁶⁵, tienen bases sustantivas que confieren el suficiente grado de *objetividad epistemológica* a su estudio. Estas bases sustantivas, defiende Aoki (2001), son los patrones de comportamiento recurrentes que generan en N4, y que siendo *observables* sirven a su vez para reconfirmar los modelos mentales de los agentes (N3).

Quizás no hay ejemplo más significativo y que mejor ilustre la íntima conexión del mundo institucional (N3) con la realidad material (N4) que la noción de *poder*. En su acepción política, el poder se distribuye *de jure* según la asignación formal que realiza el juego político. Sin embargo, bajo la perspectiva de instituciones como equilibrio de un juego, el *poder* sólo tiene relevancia sustantiva cuando se concibe como *poder para*, es decir, como poder de *ejercicio*, y no de título, que confiere capacidad efectiva para alterar y hacer aplicar las reglas formales (o normas informales) de un juego (e.g., constituciones, leyes, reglamentos). Así, puesto que la exigibilidad es

²⁶⁵ A diferencia de las leyes físicas, no son imperativas, y pueden desafiarse: e.g., alguien podría cometer la locura de conducir en sentido contrario al convencional por una autopista.

siempre imperfecta (e.g., una ley puede ser papel mojado), en sentido institucional importa el poder en cuanto capacidad *fáctica*, generalmente de índole coercitiva²⁶⁶, que al margen de su titularidad formal permite incidir *materialmente y en la dirección deseada en el equilibrio sustantivo* que realmente se produce²⁶⁷. Nótese, a la luz de lo antedicho, hasta qué punto la realidad social es indisociable de su correlato observable en N4. El poder *de facto* o *material* sólo es creíble porque es inferido en base a una realidad externa que se presenta como sólida y objetiva al menos en términos probabilísticos: e.g. una amenaza (de represión política) es creíble por la capacidad material que la respalda (policías, pistolas, cárceles). Y, sin embargo, esto no resta un ápice a la insoslayable esencia institucional del constructo *poder* (N3) que nunca podrá describirse enteramente en términos de N4. De no ser esto cierto, si sólo nos fijáramos en el *poder bruto* (y desarraigado de N4), el hombre más poderoso del mundo lo sería menos que su guardaespaldas.

En definitiva, esta perspectiva *empírica* (en el sentido literal de “basada en la experiencia”), permite concluir que la realidad institucional de N3, y por tanto el conjunto del EI, se sustenta en última instancia en N4. Y esto, doblemente, porque:

- 1) toda institución debe dejar *huella* en la realidad fenoménica para ser observable y aprehensible, lo que llevado al extremo significa que los patrones regulares de comportamiento deben adquirir *materialidad* en los sonidos, imágenes, etc. en los que se plasman;
- 2) no existe realidad institucional al margen de su dimensión externa y sustantiva, es decir, de aquellas consecuencias reales (materiales) que pueden ser anticipadas e integradas en los procesos decisionales de agentes intencionalmente racionales y estratégicos²⁶⁸.

Combinando las perspectivas adaptativa y empírica, nos preguntamos en este punto, ¿qué relevancia económica tiene N4? La respuesta es que este nivel representa de modo bastante aproximado la “estructura económica” de un país, si por tal tomamos la definición canónica de José Luis Sampedro de “conjunto de elementos y de interrelaciones que caracterizan, con cierta

²⁶⁶ Coercitiva, en el sentido que el Derecho romano asigna al concepto de *Potestas* (poder creíble por la vía *imperativa* de la fuerza bruta), o por el *Auctoritas* que confiere el reconocimiento social (el poder por la vía *motivacional*).

²⁶⁷ De hecho, la mejor forma de definir el *poder* en un sentido institucional sustantivo es precisamente esa: la capacidad *material* para incidir en un sentido deseado en el equilibrio institucional de un juego social por el modo que sea (e.g., alteración *exigible* de las reglas formales u otras vías motivacionales).

²⁶⁸ Como se verá en el Cap. 6, este factor permite distinguir la representación interna de una institución (modelo mental), del dominio de la fantasía, o del desconocimiento: e.g., alguien que aterriza en un universo institucional que desconoce actuará en base a ideas desadaptadas, hasta que aprendiendo por ensayo y error logra “reinstitucionalizarse”.

permanencia, una determinada situación real”, y que nos ofrece en un libro con el título significativo de “Realidad económica y análisis estructural”²⁶⁹ (en ambos casos el subrayado es nuestro). Abundando en su naturaleza sustantiva, el autor, ya entonces propone que más que de “estructura”, habría de hablarse de un “conjunto organizado o complejo” que combina una serie de elementos que son “tangibles” o “formales” (Sampedro, 1959).

El desarrollo, concebido como un proceso de transformación de la estructura económica, es por tanto un proyecto de reorganización o rearticulación de la acción colectiva (N3) que transforma la realidad extra-institucional en una determinada dirección. Se trata, pues, de un proyecto *institucional* —en el que un colectivo humano (e.g., país), sometido a los imperativos de la lógica y la física (optimización), y en un contexto de escasez (económico), canaliza su esfuerzo para procesar recursos naturales con niveles crecientes de eficiencia (productividad)— que debe dejar una determinada impronta en N4. Esto es, la impronta propia de una economía desarrollada caracterizable por sus niveles de renta per cápita, productividad total de los factores, capital humano, infraestructuras, esperanza de vida, etc. En definitiva, la eficiencia de un marco institucional para alcanzar determinados objetivos económicos nos remite en última instancia a aspectos observables y medibles de la realidad material de N4.

Procede reiterar en este punto que los enfoques económicos neoclásicos, como bien sostiene North (2003), se centraron desde sus inicios en la asignación eficiente de recursos y no en la cuestión del desarrollo. Es decir, circunscribieron sus análisis al N4 de las economías más avanzadas de su tiempo (con un enfoque de maximización) por lo que pudieron ignorar el marco institucional en el que operaban los mercados. O, mejor dicho, darlo por hecho —“congelarlo” al modo del *sellado* en la envolvente de restricciones del nivel holárquico inferior— al objeto de poder emplear en sus modelos ciertas características estilizadas e idealizadas del mismo: e.g., mercados perfectos, comportamiento maximizador según el modelo de *homo economicus*, etc.

Sin embargo, esta simplificación es (o debe ser) radicalmente incompatible con la misión de la TED. Nótese que una vez introducido el N4 extra-institucional, vemos con claridad que para abordar el problema del desarrollo tenemos que revertir el *modus operandi* de los enfoques neoclásicos simplistas y desarraigados. Así, en vez de centrarnos en N4 y dar por hecho un N3

²⁶⁹ En esta obra, el autor propone un análisis estructural en cuatro etapas: la delimitación de la realidad, inventario de los elementos o componentes, estudios de las relaciones cuantitativas y cualitativas entre los elementos y, finalmente, una construcción tipológica.

idealizado y fijo, pasamos a lo contrario: a dar por hecho N4 —como plasmación material de unos objetivos económicos idealizados que representan la “foto” de desarrollo²⁷⁰ y que exigen con carácter universal la provisión de determinados resultados institucionales— y a orientar el esfuerzo analítico a determinar, no *in vitro*, sino en las condiciones reales de un mundo imperfecto (e “*inidializable*”), el *qué* y el *cómo* de las transformaciones institucionales de N3 que un gobierno bienintencionado puede impulsar para alcanzar los objetivos de N4.

En definitiva, mientras que visto desde el conjunto de la holarquía del EI, N4 es el nivel externo de la estructura económica, bajo un enfoque relativo al comportamiento de los agentes podría asimilarse al ideal de racionalidad formal o instrumental *perfecta* que asume la optimización económica²⁷¹. Este comportamiento idealizado, inexistente por su incompatibilidad con la holarquía cognitiva (N0 a N3), sólo interesa a la Economía neoclásica, es decir, a la Economía *desarraigada* que opera en un mundo ficticio al margen de cualquier consideración institucional.

Finalmente, hemos de aclarar que fiel a la reversión del *modus operandi* sugerida más arriba, esta tesis no se ocupará de la transformación en la estructura económica (N4) que ha acompañado al proceso de desarrollo chino. En primer lugar, numerosos trabajos se han ocupado de ello, de los que algunos presentan una visión especialmente actualizada y exhaustiva²⁷². En segundo lugar, porque tal transformación contribuye a generar la PIC —pues es indudable que el proceso reformista chino es un éxito prácticamente bajo cualquier métrica de N4—, pero en nada a su esclarecimiento, es decir, a explicar por qué la heterodoxia institucional china produce resultados ortodoxos.

²⁷⁰ No sólo la renta per cápita, sino otros factores que en el Cap. 2 hemos incluido en la “mecánica del crecimiento” o que representan crecimiento en sí: productividad, niveles de inversión, tecnología, infraestructura, educación, etc.

²⁷¹ Este ámbito de optimización de N4 es similar al nivel más desagregado de análisis social que propone Williamson (2001) en su célebre artículo recapitulativo del estado de la NEI, y que consiste fundamentalmente en el tipo de análisis neoclásico que emplea el “aparato de optimización” (*optimality apparatus*) y el análisis marginal.

²⁷² Véase sobre el particular dos trabajos actualizados y bastante completos: el informe de Morrison (2013, marzo) para el Congreso de los EE.UU. ofrece una gran cantidad de datos; y, el capítulo “The Chinese growth miracle” de Yao (2014), incluido en el segundo Handbook of Economic Growth para una perspectiva más comparada y analítica.

CAPÍTULO 5

EL DESARROLLO COMO PROCESO DE APRENDIZAJE *ADAPTATIVO* EN UN SISTEMA INTENCIONAL COMPLEJO

El Cap. 5 aborda dos ejercicios adicionales de mejoras y extensiones teórico-metodológicas —correspondientes a los SDTM3 y 4— y enmarca las implicaciones que el marco teórico *northiano* ampliado que presentamos tiene sobre la TED dentro del nuevo paradigma de las Ciencias de la Complejidad. Se estructura en tres apartados.

El primer apartado aborda el SDTM3, esto es, pretende extraer relaciones causales fecundas entre los distintos niveles del EI. Para explorar las implicaciones del mecanismo de causalidad *constitutiva* —la *función relacional* a la que aludimos al presentar la holarquía del EI en el Cap. 4—, introduce dos relaciones vertebradoras del conjunto del EI: la *consistencia adaptativa* ascendente y la *consistencia simbólica* descendente. Centrándose en ésta última, en este apartado se verá que todo cambio en N3 sólo produce un efecto institucional efectivo cuando es *digerible* o *asimilable* a través de los filtros constitutivos y normativos del sustrato cultural (N1/N2), es decir, cuando preserva su *consistencia simbólica*. En el resto del apartado se introduce la noción de *plasticidad institucional* y se explora sus límites a través de dos situaciones idealizadas —el cambio endógeno puro (asociado a la democracia deliberativa) y la utopía del cambio institucional impuesto o jerárquico (asociado al Estado totalitario)— que delimitan el rango plástico dentro del cual es posible el pilotaje de un proceso de cambio institucional genérico. En definitiva, al mostrar que el cambio institucional pilotado debe estar arraigado —y sus condiciones de posibilidad acotadas por imperativos de consistencia simbólica— y determinar *grosso modo* los límites plásticos, avanzamos no sólo en la comprensión de la *problemática de la NEI* sino también en su operativización.

El segundo apartado se centra en el SDTM 4, esto es, a diferencia del primer apartado, sitúa el foco analítico en la *consistencia adaptativa*, desgranando las implicaciones de lo avanzado en los tres SDTM precedentes (en relación a la operativización del análisis de arraigamiento) sobre la problemática de la TED. El desarrollo económico —enmarcado en la dialéctica entre los imperativos de consistencia simbólica y adaptativa—, se concibe como un proceso de cambio institucional *pilotado*, *arraigado* y *adaptativo* en un contexto real. Dado el acceso libre al

conocimiento en materia de desarrollo, el análisis arraigado de la TED permite situar su principal *problemática* en el juego político: la capacidad para señalar y sostener de modo creíble una intencionalidad reformista orientada al bienestar general. En este sentido, el desarrollo es un *arte*: el del *piloto* que, a la luz de las distintas fuentes de dependencia de trayectoria (N1-N4), hace un uso eficiente de la energía reformista para alterar los incentivos e inducir resultados institucionales ortodoxos en condiciones reales. Así, la TED, debidamente arraigada, debe aceptar sus límites: el desarrollo económico es un largo e incierto proceso *cuasi-evolutivo* en el que la élite reformista realiza *intervenciones profundas* que alteran el equilibrio del poder e inciden de modo irreversible en la dinámica del juego político, y cuyo resultado supone la completa transformación de N3.

El tercer apartado aclara cómo el despliegue teórico-metodológico que adoptamos en este trabajo, y que lleva a un enfoque *northiano* ampliado, contribuye a sacar a la corriente principal de la TED del limitador mito *cientifista* para situar a la Economía y el desarrollo dentro del nuevo paradigma de las Ciencias de la Complejidad. En definitiva, será un enfoque más plenamente científico aunque ello suponga revisar a la baja las pretensiones de la TED.

1. La plasticidad institucional: el pilotaje arraigado del cambio institucional

Una vez entendido qué es una jerarquía anidada en modo constitutivo (holarquía) y cuáles son sus propiedades principales, y habiendo aproximado la topología del EI —su *estructura organizativa*— como un holarquía de *salida*, ¿qué puede decirse de valioso sobre la *función relacional* entre los distintos niveles holónicos, es decir, sobre el modo en que los niveles inferiores interactúan con los superiores para crear propiedades emergentes y así generar “novedad” (*novelty*)? En definitiva, ¿qué relaciones útiles pueden contribuir a operativizar un análisis de arraigamiento como el que hemos propuesto? La respuesta pasa por explorar las relaciones de causalidad constitutiva que dentro del flujo causal *ascendente* (y primario) de la holarquía del EI condicionan el despliegue de un determinado sustrato cultural (SC) en N3 y proveen *continuidad* en sentido dinámico. Recordando el mapa recapitulativo de niveles de arraigamiento de la Figura 2.1, se trata de esclarecer qué representan las flechas que en la primera columna conectan los diferentes niveles.

El concepto de causalidad constitutiva, como hemos señalado, es peculiar. En el EI está asociado a un proceso de despliegue y concreción ascendente que no implica *necesidad* causal del

tipo “ $A \Rightarrow B$ ”. Sin embargo, tampoco la relación entre las distintas capas del gradiente institucional —cada una situada en un determinado nivel de profundidad de arraigamiento, tenacidad temporal y nivel de abstracción— puede ser infinitamente abierta. Podemos, por tanto, hablar de “plasticidad institucional para referirnos al rango —amplio pero *acotado*— de posibilidades de despliegue que, sujeto al mecanismo de causalidad constitutiva, tolera un determinado nivel holónico. En el caso específico del EI, interesa muy en especial la *plasticidad*, esto es, los límites que impone el SC de N2¹ sobre el despliegue sustantivo de las instituciones de N3 de la acción deliberada².

Antes de abordar la función relacional dentro de la holarquía del EI, debemos recordar dos aspectos claves. En primer lugar, hemos concebido el EI como una *estructura disipativa*, es decir, como un sistema auto-organizativo *abierto* que requiere un intenso intercambio de energía con el entorno. Esto significa que el EI no puede concebirse al margen de su interacción con N4. En segundo lugar, y como señala North (2005), la *intencionalidad*, y por tanto, la libertad para elegir, es la característica básica que hace que cualquier proceso evolutivo (y organizativo) humano sea cualitativamente distinto de cualquier otro (e.g., en las ciencias de la vida o naturales).

1.1 Relaciones vertebradoras del EI: *consistencia adaptativa* y *consistencia simbólica*

A la luz de lo antedicho, e inspirado en la contribución *koestleriana*, procedemos a establecer dos relaciones que vertebran verticalmente el EI, que denominamos *consistencia adaptativa* y *consistencia simbólica*, y que se corresponden, respectivamente, con los flujos de causalidad ascendente y descendente de una holarquía (ver Figura 4.5). Es importante señalar que ambos conceptos no pueden entenderse más que en relación a una *intencionalidad* (e.g., de un autócrata benévolo o élite reformista) que impulsa un proceso de cambio institucional deliberado hacia la consecución de determinadas metas en N4.

La *consistencia adaptativa* opera en sentido ascendente, es decir, de acuerdo con el flujo causal primario de la holarquía del EI, y se orienta, responde y en última instancia se manifiesta en la realidad tangible de N4. Por ejemplo, las transformaciones necesarias en la estructura económica para convertirse en un país desarrollado, como se ha visto, imponen una serie de requisitos *positivos*

¹ Recuérdese que en la lógica constitutiva anidada de la holarquía, un nivel incluye a todos los inferiores por lo que el sustrato normativo de N2 incluye al constitutivo de N1. Por tanto, podemos referirnos a N2 como el “sustrato cultural”.

² Empleando la analogía de un árbol, parece evidente que aunque las raíces no predeterminan el tronco, como éste tampoco las ramas y las hojas, las constricciones estructurales y funcionales que relacionan las partes de este todo *orgánico* sólo permiten un conjunto acotado de configuraciones posibles.

y *universales* sobre todo marco institucional: e.g., la necesidad de asegurar las inversiones, la integración de un conocimiento especializado disperso sin incurrir en costes de transacción prohibitivos. Aunque el SC varía sensiblemente entre distintas sociedades —contribuyendo a las diferentes *formas* institucionales—, la articulación de la acción colectiva debe satisfacer con eficiencia determinadas funciones institucionales para hacer posible el crecimiento económico intensivo³. En consecuencia, y con carácter general, desde una perspectiva adaptativa, los imperativos u objetivos extra-institucionales de N4, constriñen desde arriba el conjunto de configuraciones institucionales que son consistentes con ellos⁴. En particular, y asumiendo de lleno la línea *northiana*, consideramos que el problema adaptativo por antonomasia es político: la necesidad de una buena gobernanza política que, como equilibrio del juego político, es condición indispensable para todo lo demás (la que hemos denominado como *problemática de la TED*).

La consistencia simbólica es una idealización de mayor complejidad conceptual pero de relevancia central para avanzar en la *problemática de la NEI* y en su nexos con la *problemática de la TED*. Está asociada al flujo de causalidad descendente mediante el cual el *sustrato cultural* de N2 —que provee las orientaciones normativas arraigadas así como la base simbólica y los filtros interpretativos más profundos— filtra y abstrae todo cuanto transcurre en el ámbito del pensamiento intencionalmente racional y la acción instrumental de N3. En particular, y dado que el proceso cognitivo de obtención de significado, según Koestler (1967), es el ejemplo por excelencia de flujo causal descendente, definimos la consistencia simbólica como el grado de ajuste o fidelidad entre el efecto institucional pretendido de la acción intencional de un piloto *perfecto* y la respuesta endógena y voluntaria que realmente induce. Aclaremos algunos aspectos para asegurar que esta somera (y quizás enigmática) definición se entiende en su justa medida:

- 1) Imaginemos un *piloto perfecto* en la medida en que tiene conocimiento absoluto de N4 y opera bajo los supuestos de información perfecta y capacidad de cálculo ilimitada. Esta idealización permite aislar la interferencia de N3 para centrarnos en el impacto de N2/N1 sobre

³ North (2005, p. 66) afirma que las distintas percepciones sobre cómo funciona el mundo —fruto de una experiencia única— hace que cada sociedad requiera de diferentes instituciones para generar un mismo sistema de incentivos. Esto mismo se puede expresar de otro modo: las diferencias entre culturas hacen que se requieran distintos *diseños* institucionales *deliberados* en N3 para que se produzca un sistema de incentivos determinados; es decir, un *resultado institucional* en el sentido positivo —y no formal— de estado de equilibrio en el juego social según el enfoque de Aoki (2001). Nótese lo que para este autor es la mayor debilidad de la teoría *northiana*: una ambigüedad semántica que esta tesis pretende mitigar utilizando definiciones mucho más *limpias* provenientes de la teoría de juegos.

⁴ En esencia, alcanzar la renta per cápita de los países desarrollados a través del aumento de la productividad.

la respuesta endógena que provoca un estímulo o *input* jerárquico⁵ (de arriba abajo y generalmente de los poderes públicos). Sin embargo, el piloto perfecto *tiene perspectiva*, y aunque su capacidad de cálculo y visión perfecta de N4 le permite inferir parcialmente la realidad institucional en base a su expresión manifiesta⁶, debe emplear sus propios filtros de N2/N1 para otorgarle significado.

2) En nuestra idealización, si el piloto institucional *perfecto* y los agentes compartiesen el mismo SC, el primero podría inducir *grosso modo* cualquier cambio institucional que deseara⁷, por lo que la consistencia simbólica del cambio jerárquico sería total. Sin embargo, conforme mayor es la distancia que separa el N2 del piloto y de los agentes, la menor consistencia simbólica conducirá inexorablemente a una creciente brecha entre la meta institucional buscada y el resultado realmente producido. Esto es así porque en tales condiciones el piloto interpreta la huella institucional que deja N3 en N4 de forma *desarraigada*.

3) La inconsistencia simbólica nos conduce a la raíz de la *problemática hermenéutica* de la construcción del significado. Así, en un sentido más preciso y realista, el piloto institucional, confrontado a un universo simbólico que le es extraño, no tanto *desarraiga* como *rearraiga*, *apropiándose* de lo observado (visto, oído, leído) e interpretándolo en base a filtros normativos y constitutivos —los suyos— cada vez más alejados de aquéllos que comparten los agentes⁸.

Así, en línea con las penetrantes ideas de Paul Ricoeur⁹, la plena consistencia simbólica sólo es

⁵ Ya que toda respuesta institucional es una proyección *contingente* de N2/N1 cuya concreción depende de factores de N3. Esto se ve bien en el caso de las dos Coreas. Aunque comparten el mismo SC, la diferente realidad institucional obligaría a un piloto coreano *perfecto* a adoptar medidas muy diferentes para inducir una misma respuesta deseada. Aún así, dada la lógica anidada del EI, cualquier intento por segregar (y anular) el efecto de N3 de su base N2/N1 es un ejercicio idealizado que sólo tiene sentido para mejor delinear el constructo de la consistencia simbólica.

⁶ Siguiendo con el ejemplo, un piloto *perfecto*, al margen de su enculturación, no sólo podrá distinguir las realidades de Corea del Norte y Corea del Sur, sino que a la luz de lo observado en N4, podrá asociar los patrones de comportamiento que se producen con, e.g., determinados rasgos (observables) de las instituciones de N3 (e.g., juego político). Es decir, no hace falta ser coreano para llegar a un conocimiento valioso sobre la realidad social y política (N3) en las dos Coreas (e.g., teorizar sobre por qué la gente no se manifiesta en la calle contra el gobierno de Pyonyang), pero tal conocimiento será limitado, como lo será su capacidad predictiva, porque es superficial (lo que llamaremos *etic* en el Cap. 6) e ignora los filtros simbólicos que permiten construir el significado a los agentes (en lógica *emic*) sobre la base de la realidad N3/N4. Nótese, sin embargo, que las culturas deben resolver una serie de problemas universales (N0), por lo que nunca hay tal grado de inconsistencia que imposibilite un mínimo de conexión simbólica entre dos seres humanos.

⁷ *Grosso modo* pues aunque la ilimitada capacidad de cálculo del piloto le permitiría integrar las interdependencias sincrónicas en su análisis, los agentes (sólo intencionalmente racionales) podrían generar respuestas subóptimas.

⁸ El desarraigamiento al que nos referimos en esta tesis incluye tanto su versión *estricta* que ignora cualquier SC (e.g., *homo economicus*), como la más habitual de *apropiación* interpretativa o *rearraigamiento* extraño al SC que alumbra los significados de los agentes. Esta dicotomía entre el universo simbólico del observador y del agente se aborda en el Cap. 6 a través de los enfoques *emic* y *etic* de la antropología cultural.

⁹ Sacando a la hermenéutica de su foco primordial (de interpretación de textos) para aplicarlo al ámbito institucional.

posible desde la relación de *pertenencia* (*appartenance*) que confiere la experiencia práctica y nos acerca al mundo de un modo prereflexivo: a través del conocimiento *inconsciente* que comparten en N2/N1 los agentes¹⁰. En todo otro caso, se produce una relación mayor o menor distanciamiento (*distanciation*) entre el sujeto que interpreta y el interpretado que, mediada por la reflexión teórica, en última instancia implica una reconstrucción simbólica subjetiva¹¹.

4) La preservación de la consistencia simbólica es un imperativo impuesto por la propia integridad estructural-funcional de la holarquía del EI, por lo que bajo un prisma sustantivo *aokiano*, toda realidad institucional que *es*, sólo puede serlo en la medida en que es simbólicamente consistente. Por eso, como sucede con la consistencia adaptativa, la consistencia simbólica no tiene sentido en abstracto y siempre debe quedar referenciada a una *intencionalidad* —en tanto vector resultante que impulsa el cambio institucional, como se vio en el Cap. 3—, o lo que es lo mismo, debe enmarcarse dentro del contexto de un proceso de transformación institucional pilotado y orientado a metas¹².

Una vez presentada la noción de consistencia simbólica parece claro que el rango de posibilidad —o *plasticidad*— que permite que una acción jerárquica intencional pueda entenderse y surtir el efecto institucional previsto, queda necesariamente limitado por la exigencia de *digerir* culturalmente —normativa (N2) y constitutivamente (N1)— cuanto acontece en N3. Desde una visión *aokiana* de instituciones como equilibrio de un juego, en la que importa *no* la especificación formal del *juego social* sino cómo realmente se juega, esto significa —aparte de la obviedad de que dos fenómenos idénticos de N4 se interpretan de diferente modo en culturas distintas¹³— que el sustrato cultural impone un límite a lo que es *asimilable* y, por tanto, a los diseños políticos

¹⁰ Aunque este distanciamiento ocurre también entre individuos de una misma cultura (pues no existen dos modelos mentales idénticos), aquí nos interesan sólo las diferencias interculturales de N2/N1.

¹¹ Según la *hermenéutica de la distancia* de Paul Ricoeur (1969/2013), el distanciamiento entre el agente (cuya intencionalidad sólo él conoce) y el observador, obliga a éste a “apropiarse” de lo que el agente hace, dice o escribe. Empleando una analogía, este distanciamiento o *desarraigamiento* (según nuestra terminología) sitúa al observador ante la tesitura del espectador que debe otorgar sentido a un fotograma —o incluso a unos minutos de cinta— sin haber visto el film entero. Nótese que sin el conocimiento que otorga la dependencia de trayectoria (los modelos mentales fruto de un evolucionar cultural compartido), es tan inverosímil *interpretar* un hecho institucional aislado, como un fotograma para quien no ha visto la película. En ambos casos, el *verdadero* significado sólo surge de una perspectiva dinámica que considera el conocimiento implícito en la dependencia de trayectoria. En su ausencia, el observador *distante* se ve obligado a adoptar una aproximación dialéctica teórica-interpretativa (subjetiva) para reconstruir el significado.

¹² Por eso como muestra la primera columna de la Fig. i.2, la consistencia simbólica es relevante al “problema de arraigamiento” pero ya aplicado a un proceso de “transformación institucional pilotada y orientado a metas” (excluye la vía sólo evolutiva). Es decir, aunque no podemos aún hablar de la problemática de la TED, ya nos sitúa en el mismo plano medio de abstracción, por lo que hace de nexo entre las problemáticas de la NEI y la TED.

¹³ Usando el ilustrativo ejemplo que ofrece el antropólogo Clifford Geertz en su libro “La interpretación de la Cultura” (1973), en ausencia de un marco simbólico compartido, un *guiño* cómplice no es más que un *tic*.

susceptibles de producir un determinado impacto institucional. Esto es especialmente evidente en el desacople o disyunción (*disjunction*) que se produce al *trasplantar* instituciones *formales* de N3 entre países con diferente SC (Evans, 2004, p. 34). En estos casos, el que un país *A* adopte las instituciones formales que funcionan en un país *B* —o dicho con mayor propiedad, los *elementos formales* de las instituciones de N3 que funcionan en tanto representan la *codificación* de instituciones evolutivas¹⁴ de *B*—, no tendrá el efecto institucional esperado por ser simbólicamente inconsistente¹⁵ con el marco normativo en N2 de *A*. En definitiva, la consistencia simbólica es la que dota de —y a su vez *exige*— continuidad dinámica a largo plazo a todo proceso de cambio institucional, y la que determina las condiciones de posibilidad del proceso de *institucionalización* tal y como lo hemos concebido en el Cap. 3.

La *consistencia simbólica* en el EI pone de relieve que cualquier análisis institucional debe interpretar N3 dentro de su arraigamiento en el SC. Sin embargo, de la misma forma que esta precaución nos aleja del *universalismo reduccionista* del monocultivo institucional, la necesidad de preservar la *consistencia adaptativa* también debe prevenirnos contra el riesgo de caer en un *relativismo extremo* que nos impida decir algo útil sobre la eficiencia de un marco institucional en relación a unos objetivos dados. Es decir, tan cierto es que el marco institucional idealizado de los países occidentales más liberales —incluyendo por tanto *su* SC de N2/N1— *no* es el único compatible con una economía desarrollada¹⁶, como que China sólo puede alcanzar este status bajo un conjunto acotado de configuraciones institucionales posibles.

El no entender el concepto de plasticidad institucional (se le denomine del modo que sea), o el ignorar o minimizar sus efectos, lleva con frecuencia a un sesgo eurocéntrico y formalista en las teorías de desarrollo económico convencionales. Esto es así porque, como vimos en el Cap. 3, impide desacoplar (i) el *dominio positivo* de los *resultados* institucionales objetivamente necesarios para promover el desarrollo —y que someten al EI a los imperativos de consistencia adaptativa—,

¹⁴ Aunque por su uso habitual traducimos *formal institutions* como instituciones formales, es conveniente señalar que en un sentido más correcto y consistente con nuestro marco teórico, como se verá con claridad en el Cap. 6, habríamos de referirnos a los elementos *formales* (identificables en N4) de las instituciones de N3.

¹⁵ De nuevo apoyándonos en Fukuyama (2012), las enormes diferencias sustantivas que persisten entre la democracia japonesa y la de EE.UU. atestiguan de la falta de *consistencia simbólica* del esfuerzo de las fuerzas de ocupación norteamericanas (piloto institucional) tras la SGM por imponer una democracia de tipo *occidental* en un país sin tradición liberal. En Japón, la ocupación del espacio político por el Estado, la hegemonía monopartidista y la ausencia de un enfoque político *confrontativo* son pruebas contundentes de que la corteza formal de la democracia liberal apenas ha alterado aspectos esenciales de una cultura política confuciana evolucionada durante siglos.

¹⁶ E.g., como muestra la literatura de Variedades de Capitalismo que presentamos en el Cap. 3.

del (ii) *dominio normativo* subyacente en el que queda arraigado y que impone las restricciones de consistencia simbólica que condicionan la *configuración (forma)* y el *funcionamiento* de las instituciones para inducir tales resultados. En vez de desacoplar estos dominios —y estudiar la relación *plástica* entre *forma* y *función* institucional (problemática de la NEI)—, se establece de forma simplista una relación biunívoca y *rígida* entre ambos, de forma que, por ejemplo, el compromiso creíble necesario dentro del juego político para “garantizar” los DP —un *resultado* institucional meta que permite alinear los incentivos entre gobernantes y gobernados intencionalmente racionales— pasa a asociarse exclusivamente con un determinado modo de lograrlo que es cultural e históricamente contingente: la democracia liberal en su versión occidental¹⁷. Es decir, con una configuración institucional idealizada cuyas reglas explícitas y formales pretenden universalizarse a pesar de que sólo mantienen consistencia simbólica —sólo pueden entenderse e interpretarse institucionalmente del modo previsto— en una cultura política liberal que es en sí producto idiosincrático de siglos de evolución en Europa. De modo análogo, este abuso metonímico consistente en confundir el *resultado* institucional con la *forma* de conseguirlo¹⁸, condena por su heterodoxia formal a otros modos de gobernanza alternativos (e.g., el de los Estados activistas) independientemente de que puedan producir resultados ortodoxos. En definitiva, el trasvase a granel (ni selectivo ni adaptado) de mejores prácticas entre marcos institucionales con sustratos culturales distantes suele ser inoperante por su elevado grado de inconsistencia simbólica.

1.2 La plasticidad institucional y sus límites

Explorar los límites de la plasticidad institucional es un tema complejo que sólo puede abordarse de modo aproximado. Al mismo tiempo, es un ejercicio importante e insoslayable puesto que cualquier esfuerzo para pilotar el cambio institucional que no sea simbólicamente consistente no logrará producir la respuesta inducida esperada. Y esto es algo que debería atañer de modo muy directo a la TED —y que no lo hace en sus versiones desarraigadas y predominantes—, tanto como asegurar que el cambio institucional que es simbólicamente consistente se orienta en una dirección correcta y no se malogra por falta de consistencia adaptativa.

¹⁷ Esto siempre en una lógica adaptativa de segundo óptimo aplicable al mundo real, y por tanto al margen de idealizaciones: e.g., una democracia *ideal* permitiría maximizar la innovación institucional descentralizada, y por tanto una superior capacidad de adaptación ante la incertidumbre de un mundo no-ergódico (North, 2005, p. 56).

¹⁸ Metonimia de tipo causa-efecto pues se toma la *causa* (e.g., Estado de derecho asociado a la *forma institucional* idealizada del modelo liberal occidental) por el *efecto* (e.g., la protección efectiva de los DP por la vía que sea), de modo que el objetivo institucional pasa a ser la emulación del Estado de derecho y *no* la protección efectiva de los DP.

Para empezar a atacar la cuestión, analizamos primero dos extremos idealizados de pilotaje institucional —los que podrían considerarse como el menos y más *intrusivo*—, para a continuación delimitar de modo aproximado la plasticidad institucional que es congruente con la experiencia habitual en el mundo real.

1.2.1 El ideal del cambio endógeno puro: la democracia deliberativa

En esta situación idealizada, el Estado interfiere en el menor grado posible en el proceso de cambio institucional que se articula primordialmente de abajo arriba¹⁹. Esto no significa que la élite política no participe como un jugador relevante y no influya en este tipo de cambio institucional *auto-organizado* de forma acéfala y descentralizado, pero sí que carece de la capacidad material de dirigirlo²⁰. Nótese que éste es frecuentemente el caso hasta el advenimiento del Estado burocrático moderno. Contemplado en su vertiente evolutiva a muy largo plazo —en el marco temporal de la estructura—, de este tipo de proceso surgen las normas, convenciones y costumbres que permiten vertebrar un “orden espontáneo”²¹ y que terminan sedimentándose como parte de N2²².

Naturalmente, el cambio institucional que este tipo de proceso produce, aunque en sentido estricto no podamos denominarlo como simbólicamente consistente, siempre expresa en N3 el sustrato cultural (SC)²³. Sin embargo, al no tratarse de un cambio *pilotado* hacia la consecución de determinadas metas, no se puede hablar de consistencia adaptativa más que en un sentido evolutivo difuso que no es pertinente a lo que nos interesa²⁴: un proyecto de transformación institucional deliberado (e.g., desarrollo económico, modernización). Este ideal *endógeno*, visto desde la perspectiva del marco temporal de la agencia —y por tanto no como proceso evolutivo—, podría asimilarse al concepto de democracia participativa, y en especial a una versión deliberativa de tipo

¹⁹ Asumimos que el Estado, para ser digno de tal nombre, debe ser capaz de proveer bienes públicos básicos (e.g., seguridad, articulación del juego político) y disponer del monopolio de la fuerza. Se excluyen por tanto Estados fallidos.

²⁰ En definitiva, carece de lo que hemos denominado *transmisibilidad*.

²¹ Concepto que emplea por primera vez Menger en 1883 y que se corresponde con el “cosmos” *hayekiano*: que el “orden adecuado en una comunidad o Estado”, es decir, orden no impuesto y que surge de abajo a arriba (Aoki, 2001, p. 41). Es interesante señalar que mientras que North frecuentemente cita a Hayek en relación a este concepto, como recuerda la profesora Paloma de la Nuez (2016, Noviembre), Hayek cita con frecuencia a Ortega y Gasset.

²² Como sostiene Aoki (2001, p. 7), bajo la presión de la selección evolutiva, las convenciones cuando son tenaces (y resultan de un equilibrio evolutivo acéfalo) co-evolucionan con los propios rasgos de los individuos que las adoptan (e.g., preferencias, normas internalizadas).

²³ Recordamos cómo en el ejemplo histórico de Inglaterra que emplea Aoki (véase el Subapartado 2.7 del Cap. 4), la representación democrática surge en esta lógica endógena (*bottom-up*) evolutiva.

²⁴ Sólo en el sentido *hayekiano* de cultura, entendida como el repertorio de soluciones a problemas frecuentemente encontrados por los humanos y que han pasado el filtro de la selección evolutiva.

*habermasiano*²⁵. Esto es, a un modo de gobernanza política que, a diferencia de las democracias elitistas competitivas, no se limita a la aceptación pasiva de una legalidad ni al gobierno de una minoría —que lo ejerce en representación de una mayoría social, pero al margen de ésta—, sino que habilita procesos activos para articular de abajo arriba la *intencionalidad* política y definir qué es legítimo (Estévez, 2005). En este escenario idealizado, el Estado actúa como facilitador²⁶, ejecutor y garante procedimental de la democracia deliberativa.

Esta idealización nos permite analizar dos escenarios institucionales de interés:

- 1) La formalización de una realidad institucional a través de la Ley: en ocasiones una institución en sentido sustantivo, es decir, un estado de equilibrio en un juego de interacción (i.e., una “convención”), puede ser parcialmente codificada y convertida en Ley. Desde un punto de vista institucional, y como señala Aoki (2001, p. 41), convertir las reglas implícitas (e informales) en explícitas, articuladas, públicas y exigibles legalmente tiene la ventaja de reducir los costes de desequilibrio (*costs of disequilibrium*) derivados de errores de interpretación y comportamiento oportunista. Sin embargo, es importante no confundir el sentido de la relación causal: en estos casos, la Ley no institucionaliza *per se*, sino que formaliza la norma informal evolucionada, o mejor dicho, un aspecto definitorio de un equilibrio institucional que ya es efectivo²⁷. En definitiva, este tipo de Ley basada en derechos consuetudinarios evolucionados de abajo arriba (*nomos*), cuyo caso prototípico es la *Common Law* inglesa, no debe confundirse con otro tipo de leyes impuestas en modo jerárquico, y con afán de institucionalización, por los poderes públicos (*thesis*) y que pueden vulnerar el principio de consistencia simbólica²⁸.
- 2) La relajación de la coacción jerárquica: en un sentido institucional sustantivo, cualquier relajación de la coacción por parte del Estado —manifiesta en la menor exigibilidad de las reglas que impone (*thesis*) o la desaparición de éstas— tiene como efecto la ampliación del espacio de respuesta institucional endógena de los agentes, es decir, una *liberalización* entendida como una disminución de los costes, reales y anticipados, de la expresión individual y

²⁵ Sobre la concepción de la democracia deliberativa de Habermas, véase Estévez (2005).

²⁶ Entre otros motivos para articular/integrar una intencionalidad política desde su máximo grado de descentralización.

²⁷ Como sostiene Sugden (1986), siguiendo la tradición de Hume, es erróneo pensar que la Ley es algo que el gobierno crea e impone a sus ciudadanos, cuando en realidad sólo puede ser efectiva en la medida en que refleja códigos de comportamiento auto-impuestos (citado en Aoki, 2001, p. 7). Es decir, debe ser auto-ejecutable como equilibrio endógeno de un juego como hemos visto en los Caps. 3 (e.g., Diermeier) y 4 (contribución de Aoki).

²⁸ *Nomos* y *thesis* son los términos que emplea Hayek para referirse, respectivamente, a las leyes que derivan de un orden espontáneo (consuetudinarias) y a las que pretenden crear un “orden fabricado” o *made order* (Aoki, 2001, p. 42).

de la acción colectiva²⁹. En consecuencia, el nuevo equilibrio resultante en N3 se desplaza necesariamente hacia un mayor grado de consistencia simbólica, y por tanto refleja con mayor nitidez el SC. Este fenómeno es significativo en procesos reformistas en los que se produce un rápido desmantelamiento del marco institucional en N3 —especialmente de uno profundamente intrusivo—, sin que sea substituido por otro con un nivel similar de exigibilidad. Esto es, como se verá, lo que sucede al morir Mao e iniciarse la era reformista de Deng: en muy poco tiempo, afirma Shi (2008), China deja de ser un sistema totalitario clásico en el que un líder carismático impone su ortodoxia ideológica a través del gobierno por el miedo (*rule by terror*). En tales situaciones de *infra-institucionalización* —que en casos extremos puede degenerar en un estado de anomia social³⁰—, la respuesta endógena en N3 se vertebra en lógica adaptativa (para el aprovechamiento de nuevas oportunidades o protegerse frente a nuevos riesgos) pero sobre pautas arraigadas en N2 que facilitan la convergencia de los modelos mentales³¹.

En general, podemos afirmar, *ceteris paribus*, que mientras mayor es el espacio para acomodar el cambio institucional endógeno, mayor es la consistencia simbólica del cambio institucional resultante. Sin embargo, conviene distinguir entre dos modos de alcanzar altas cotas de consistencia simbólica. El primero, que es el que más nos interesa en esta tesis (y que se verá en el epígrafe 1.2.3), es compatible con un pilotaje institucional jerárquico que produce altos niveles de institucionalización, y se asocia necesariamente a mayores niveles de calidad en la gobernanza política: e.g., una mejor alineación de la acción de los poderes públicos con las expectativas de los ciudadanos a través de reformas políticas y/o eficiencia administrativa³².

En el segundo caso, abordado en este epígrafe, la consistencia simbólica aumenta por la menor implicación del Estado. Y si bien, en casos extremos (e.g., regímenes totalitarios), esto tiene escasos inconvenientes, en general, y dado que el Estado es un instrumento central para resolver problemas de acción colectiva, cualquier movimiento en la dirección de reducir su peso específico en el

²⁹ Esta liberalización (definida así por Przeworski en O'Donnell *et al.*, 1986, p. 7) se produce cuando un país pasa (i) de un régimen totalitario a uno dictatorial; (ii) de una dictadura a una dictablanda, y (iii) de ahí a una democracia (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986). En el caso de China, Shi y Lou (2010) afirman que existe amplio consenso de que a partir del inicio de las reformas en 1978, China comienza esa transición y deja de ser un régimen totalitario.

³⁰ Concepto *durkheimiano* que traducimos como una ausencia del mínimo de normas en N3 que son necesarias para vertebrar aspectos básicos de la acción colectiva (e.g., mantenimiento del orden, actividad productiva, etc.). En tal situación de ausencia de institucionalización, los individuos no saben qué comportamiento ajeno es esperable.

³¹ En el Cap. 2 ya anticipamos este tipo de fenómenos al referirnos a la emergencia de las instituciones informales adaptativas (Tsai, 2006) en el contexto de la China reformista de Deng.

³² En el Análisis Contingente (Capítulo 8) se verá que esto es precisamente lo que sucede en la China reformista a partir de la década de los noventa cuando el gobierno adopta un enfoque más consultivo para la toma de decisiones políticas.

proceso de institucionalización tiene un coste en la efectividad *potencial* de dicho proceso³³, y por tanto en términos de la consistencia adaptativa. En definitiva, todo cambio institucional predominantemente endógeno (de abajo arriba) opera cómodamente dentro de los límites de la plasticidad institucional, pero a la vez puede estar desaprovechando ese margen plástico para operar dentro del marco de un proceso de transformación institucional *pilotado* que se beneficia de la capacidad única del Estado para, como afirma Justin Lin, superar el problema del *free-rider* y promover innovaciones institucionales³⁴ (Lin, 1989).

1.2.2 La utopía del cambio institucional *impuesto*³⁵: el Estado totalitario

Un Estado es más intrusivo, y por tanto deja menor espacio para el desarrollo espontáneo del cambio institucional endógeno, conforme más formidable es la capacidad que emplea para *forzar* patrones de comportamiento en N3 que son incompatibles con el sustrato normativo de una sociedad. Nos referimos, pues, al poder del Estado para imponer sus designios por la vía coercitiva y en contra de cualquier resistencia. Es decir, al *Macht* weberiano, y *no* al poder (en el sentido romano de *auctoritas*) que confiere la legitimación social a través del *Herrschaft* o dominio (Weber, 1922/2002, p. 43), y que, como un tipo especial del primero (y por tanto respaldado en última instancia por la capacidad coercitiva), se traduce en la probabilidad de que un mandato sea obedecido de modo “voluntario”. Esta sutil distinción que establece Max Weber tiene, como se verá más abajo, profundas implicaciones bajo un prisma institucional. En particular, porque diferencia entre (i) un *poder bruto* que, sustentado en una capacidad coercitiva *material* (N4), se emplea para *obligar* a un *otro* convertido en *objeto*; y (ii) un *poder eficaz* de liderazgo que podríamos definir como “institucional”³⁶ (N3), en la medida en que estructura la interacción entre *sujetos* —entre

³³ En este sentido, ya vimos en el epígrafe 3.3.2 del Cap. 3, que el dilema central de la democracia, y de cualquier régimen en general, podríamos añadir, es el *trade-off* entre la *efectividad* y *responsabilidad* de la acción política (conceptos relacionados, respectivamente, con la consistencia *adaptativa* y *simbólica*). En general, un modo de gobernanza es más eficiente conforme más extiende la frontera de posibilidad de producción de ambas.

³⁴ En efecto, como sostiene Lin (1989), puesto que las instituciones son un bien público (necesario para vencer el problema del *gorrón*), depender exclusivamente de la innovación institucional endógena suele generar un déficit institucional que puede ser remediado a través de la intervención de los poderes públicos.

³⁵ El cambio institucional impuesto (*imposed change*), a diferencia del cambio endógeno (o de abajo arriba), se produce por una vía jerárquica (*top-down*) a través de las leyes y órdenes que introduce y ejecuta el gobierno (Lin, 1989).

³⁶ Para Weber, la dominación (*Herrschaft*) es un tipo específico de poder (*Macht*) asociado a alguien mandando *eficazmente* a otro. Así, el propio concepto de gobernanza —la institución sustantiva que rige el juego político—, reside según Meisel (2004, p. 95) en asegurar que la interacción entre los actores de una sociedad “nunca es reducible a una mera expresión de poder” sino que continuamente implica la redefinición y realización del interés común que les une.

quien manda y quien obedece— mediante una relación política duradera, predecible y estable. Es decir, a través de una relación consentida y legítima que es simbólicamente consistente.

Ya hemos abordado con suficiente detalle la idea *aokiana* de que bajo la visión de instituciones como estados de equilibrio de un juego, el *gobierno* es un jugador que debe ser endógeno en cualquier análisis de las instituciones económicas. Un Estado, por formidable que sea su poder bruto, no impone sin más el juego político, sino que participa en él. Su acción podrá tener mayor o menor influencia sobre el equilibrio resultante, pero como recuerda Basu (1997), la Ley sólo es perfectamente exigible cuando sanciona un estado de cosas que resulta de un equilibrio pre-existente³⁷. Aclarado esto, analizamos a continuación una situación de particular interés para un análisis institucional: la aparente supresión del sustrato cultural bajo el poder bruto del Estado.

El que existan situaciones en las que *no* se aprecia un despliegue de N2 en N3 —la China maoísta, como se verá en el Cap. 7, será prolífica en ilustraciones de este fenómeno—, parece desafiar el mecanismo de causalidad constitutiva que prevé nuestro modelo de EI. Esto nos obliga a indagar bajo qué condiciones y por qué pueden “desaparecer” orientaciones arraigadas en el sustrato normativo, que hemos calificado como tenaces, de su manifestación en el N3 de la acción intencionada. Ya vimos en el Cap. 3, que en un influyente artículo, Helmke y Levitsky (2004) señalan que cuando una acción del Estado con alto grado de exigibilidad es percibida por los agentes como contraria a sus intereses, éstos reaccionan, empleando el margen de maniobra del que puedan disponer, para *desviar* el espíritu de la Ley. De este modo, se llega a equilibrios imprevistos (e indeseados) por los poderes públicos: a las denominadas *instituciones informales reactivas* de tipo acomodaticio. Naturalmente, defienden estos autores, este margen para el *acomodo*, que por lo general tiene la ventaja de mejorar la estabilidad del equilibrio resultante, será menor conforme mayor sea el coste que incurren los agentes para sabotear los efectos institucionales que pretende producir la acción de los poderes públicos.

Es, por tanto, sólo una cuestión de grado que, llevando al extremo el poder bruto del Estado, y aplicándolo con suficiente magnitud y capilaridad, éste tenga la capacidad de minimizar el margen de resistencia de los agentes para forzar casi cualquier estado de equilibrio institucional en contra de la voluntad de éstos. El Estado llevaría de este modo el equilibrio institucional resultante en N3 fuera de los límites de plasticidad del EI, es decir, de lo que sería un despliegue factible del SC.

³⁷ Es decir, cuando refleja un equilibrio auto-ejecutable que le precede.

Pero, ¿qué sucede en estas situaciones en las que la vulneración de la consistencia simbólica origina la *disonancia*, o aparente incompatibilidad, entre la realidad sustantiva que se manifiesta en N3 y un SC que se presupone tenaz y por tanto vigente?

Para esclarecer este fenómeno, y entender sus implicaciones institucionales, conviene aclarar los siguientes puntos:

1) Este tipo específico de vulneración de la consistencia simbólica³⁸ se produce cuando en un escenario de incentivos especialmente potentes —por lo general asociados al uso de mecanismos coercitivos que implican riesgos para la integridad del propio N0—, los agentes configuran sus respuestas adaptativas (defensivas) exclusivamente desde la capa de N3, suprimiendo (*overriding*) el proceso de arraigamiento de la acción deliberada³⁹.

2) Como cuando un agente se topa con un atracador que a punta de pistola le pide el reloj, en este tipo de situaciones, siguiendo el ejemplo y el razonamiento de Basu (1986), aunque la decisión/acción (de entregar el reloj) es consciente y voluntaria, y por tanto racional desde la perspectiva de N3, la situación en sí no es deseada y se considera ilegítima bajo un prisma normativo (N2). Por tanto, y proyectando este ejemplo al ámbito más amplio del juego político, cuando el poder bruto del Estado intenta *institucionalizar* en contra de N2, la vulneración de la consistencia simbólica genera indefectiblemente una pérdida de legitimidad. Y esto, al margen de qué motiva la decisión de N3 y de cuál es su manifestación en el N4 extra-institucional⁴⁰. Se hace así necesario distinguir entre la capacidad del agente para operar con racionalidad intencional en un marco institucional adverso (del modo sugerido por Helmke y Levitsky), y la *valoración* que sobre la base de N2 (e.g., el marco normativo de la cultura política) hace de que tales instituciones hayan sido impuestas por el poder bruto del Estado.

3) El grado de vulneración de la consistencia simbólica es directamente proporcional a (i) la magnitud del poder bruto que debe emplearse para mantener la presión coercitiva sobre los agentes y, venciendo sus resistencias, llegar a un equilibrio determinado; y, también (ii) a la

³⁸ Distinto en naturaleza, como veremos en el siguiente epígrafe, del que en condiciones de ausencia de coacción totalitaria provoca una disonancia formal-sustantiva en las instituciones de N3.

³⁹ Nótese que aunque los incentivos potentes suelen asociarse a amenazas a las necesidades más básicas de la pirámide de Maslow (e.g., fisiológicas y de autoconservación), la casuística puede ser más amplia: e.g., la tentación extrema de comportamiento oportunista (corrupto) para conseguir una elevada suma de dinero con poco esfuerzo y riesgo.

⁴⁰ Como se verá en el Cap. 6, mientras que la acción se manifiesta de modo objetivo en N4, la observación de la misma desde “fuera” del sujeto actuante no permite saber con certeza qué motiva el acto deliberado en N3.

pérdida de legitimidad que entraña tal cambio institucional forzado. En consecuencia, podemos afirmar que se trata de un equilibrio institucional precario, puesto que (suponiendo que N2 permanece fijo) sólo se mantiene por la presión coercitiva del poder bruto del Estado en un contexto de pérdida de legitimidad⁴¹. Estos argumentos, y la evidencia empírica, apuntan a que la inconsistencia simbólica no es sostenible a largo plazo y no produce *institucionalización* en el sentido de Huntington (que vimos en el Cap. 3) de generación de patrones de comportamiento *estables* y *valiosos*. Esto es lo que explica que en cuanto remite la presión coercitiva se desmorona el marco institucional en su conjunto.

4) Otro factor que añade a la insostenibilidad de un marco institucional simbólicamente inconsistente es que el control del proceso de cambio institucional por parte del Estado, pasado determinado umbral, se torna contraproducente desde un punto de vista de la consistencia adaptativa. Una sociedad moderna de la información y el conocimiento, sostiene Roland (2004), sólo es posible con un mínimo de libertad intelectual e incentivos pro-innovación⁴². Esto es necesariamente así, pues, llegado al punto en que los gobiernos pueden disponer de la capacidad material para alcanzar un control *totalitario* de la sociedad —lo que según Roland sólo ha ocurrido en el siglo XX (e.g., experimentos fascistas y comunistas)—, como recuerda Ludwig von Mises (1949/1996) en la Acción Humana, toda pretensión de “ingeniería social” desemboca en una tiranía que actúa sobre *todos* los ámbitos de la vida, y no sólo en algunos⁴³.

5) A pesar de que la historia muestra que algunos experimentos totalitarios han podido mantener la presión coercitiva en contra de N2 durante décadas (como en el caso de la URSS, la China maoísta o, aún hoy, Corea de Norte), también pone de manifiesto la tenacidad del sustrato normativo rocoso que reemerge y vuelve a encontrar expresión en N3 en cuanto cesa dicha presión⁴⁴. Por tanto, y a diferencia del impacto sobre el EI de los cambios irreversibles de N4 (generalmente asociados a la tecnología o transformaciones estructurales), la evidencia empírica

⁴¹ *Ceteris paribus*, una menor legitimidad requerirá mayor nivel represivo del Estado para sostener el mismo equilibrio.

⁴² Por eso, las autocracias que favorecen la innovación y que son favorables al desarrollo de las empresas nacionales no suelen ejercer el control sobre la circulación de ideas que no amenacen la estabilidad del régimen (Roland, 2004).

⁴³ Para Mises, es una falacia la idea de algunos planificadores de que es posible separar el ámbito económico de no-económico, para optimizar el primero a través de un rígido control que no restringe las libertades básicas (1949/1996).

⁴⁴ La reemergencia de la tradición china tras la iconoclasia maoísta se trata en los Caps. 7 y 8. Otro excelente testimonio de lo difícil que resulta erradicar por la fuerza las instituciones profundamente arraigadas es el vigoroso resurgimiento de la Iglesia ortodoxa rusa que se inicia a final de los años 1990, tras 70 años de hostilidad oficial.

muestra, y el caso chino en particular (como se verá), que el sustrato normativo es mucho más resistente que el más longevo de los regímenes que pretenda su alteración deliberada.

6) El propio concepto de arraigamiento, es decir, la relación de anidamiento constitutivo vertical entre capas de la holarquía del EI, es la razón fundamental que explica esta tenacidad de los niveles inferiores. Aun cuando los desafíos del entorno (N4) superan un umbral crítico y se vuelven desestabilizadores —y nótese que aun siendo un fenómeno de índole institucional, la coacción del Estado sólo adquiere *materialidad* por la realidad sustantiva de N4 que induce⁴⁵—, como sostiene Koestler (1967), la dinámica *regenerativa* es en “v”: las perturbaciones se propagan desde los niveles superiores (de mayor integración y complejidad) hacia los niveles inferiores más tempranos y primitivos, de modo que sobre éstos se articulan y concretizan en lógica ascendente los nuevos patrones de respuesta/comportamiento⁴⁶ en N3.

7) Esto significa que el flujo de causalidad *descendente* en el EI —que procesa las señales complejas de nivel superior a través de sucesivos estadios de filtrado (N2)— siempre está operativo. Es una propiedad inherente al EI y, por tanto, es siempre *consistente* en lo que es capaz de digerir y en cómo lo hace, incluso cuando su respuesta/proyección *ascendente* no se manifieste en N4. En consecuencia, y dado que mantenemos que el N2 normativo permanece inalterado en la escala temporal relevante al cambio institucional pilotado, cualquier ausencia o contradicción que se observe con respecto al sustrato cultural —e.g., en las características de la gobernanza política que deben aflorar *necesaria y sustantivamente*— debe poder ser explicada en base a elementos coyunturales de N3/N4: e.g., en el Cap. 7 se verá cómo surgen las circunstancias excepcionales que durante el maoísmo consiguen suprimir la expresión en N4 de algunos de los rasgos más arraigados del SC que permanecen invariables aunque en un estado de *latencia* o *potencialidad* no concretada en N3/N4.

⁴⁵ Ya que según el modelo COASE de Aoki, la realidad institucional (N3) se construye sobre la inferencia de la realidad en sus múltiples manifestaciones de N4: e.g., desobedecer al gobierno *equivale* a ir a la cárcel.

⁴⁶ Así, en N3, coinciden tanto el comportamiento racional de ceder a la coacción (observable en N4), como el juicio que emite el agente en relación a una acción del gobierno que considera ilegítima (frecuentemente no manifestado en N4).

8) En el presente análisis estamos empleando un caso límite, o *tipo ideal* en la jerga *weberiana*, de Estado totalitario que es útil a efectos ilustrativos⁴⁷: regímenes extremadamente intrusivos que, con la pretensión de moldear un “nuevo hombre”, reducen hasta el límite el ámbito de la expresión libre (no coaccionada) del individuo. Sin embargo, recuerda Ostrom (2005), la realidad es menos extrema, y dado que toda capacidad coercitiva es finita, siempre queda espacio, por reducido que sea, para la auto-organización espontánea de los agentes en la referida lógica “acomodaticia”⁴⁸. En otras palabras, la realidad *no* ofrece ejemplos de sociedades *orwellianas*, aunque sí aproximaciones notorias que según Basu (1986) han tenido como común denominador un poder bruto, difuso y sin rostro, que permea a toda la sociedad y que convierte a cada individuo en *víctima* a la vez que *victimario* como *antena* del sistema represivo. Este tipo de Estado, que Václav Havel llama *post-totalitario*⁴⁹, induce un equilibrio en N3 en el que la coerción parece suprimir el arraigamiento normativo de la acción intencionada. Se llega así al cinismo característico de los totalitarismos que vulneran la consistencia simbólica: emerge una lealtad generalizada al sistema que, aunque aparente en el comportamiento de N3/N4, es impostada y superficial (tanto como la entrega del reloj al atracador es voluntaria), pero de la que no resulta racional desviarse⁵⁰. Por consiguiente, el hecho de que tales equilibrios sean forzados, superficiales, y a la postre inestables (sólo sostenidos por el clima de coacción), pone de relieve que el N2 normativo queda blindado y el individuo es consciente de la inconsistencia simbólica que se produce. En definitiva, en ningún

⁴⁷ Véase el interesante trabajo de Linz y Stepan (2004) sobre los diferentes tipos de regímenes no-democráticos modernos. Para estos autores, un *régimen totalitario*, como tipo ideal que cuenta con algunas aproximaciones históricas, se caracteriza por (i) la eliminación de prácticamente todo pluralismo pre-existente en el ámbito político, económico y social, y (ii) su sustitución por una ideología unificada, articulada, guiada y utópica; también (iii) por un liderazgo carismático con extrema discrecionalidad, de contornos indefinidos e imprevisible (e.g., Stalin, Hitler, Mao).

⁴⁸ Así, ni siquiera Corea de Norte, el más extremo y despiadado régimen represivo hoy en día (con la salvedad del autodenominado Estado Islámico en el norte de Siria e Irak), no puede evitar resquicios en su capacidad coercitiva, como atestigua el pujante contrabando en su frontera con China.

⁴⁹ Nombre que otorga Václav Havel al tipo de sistema que impera en Europa del Este durante la Guerra Fría, caracterizado por un modo de coacción difusa ejercida a través de un enemigo sin rostro y que conduce tanto a la élite política como a los ciudadanos a actuar con hipocresía y cinismo (citado en Basu, 1986, p. 266).

⁵⁰ En su interesante trabajo, Basu (1986) señala que en estos casos la lealtad al régimen totalitario es una pantomima que no expresa la preferencia (voluntad libre) de los agentes sino que emerge como equilibrio estable (N3) porque ningún agente racional tiene interés en desviarse cuando los demás también muestran una lealtad impostada.

caso se llega al estado de *alienación* o *deshumanización* de la sociedad *orwelliana* que sí nos obligaría a replantearnos la integridad del EI y el propio concepto de arraigamiento⁵¹.

Para concluir este epígrafe, y a la luz de lo antedicho, reiteramos que no se puede institucionalizar en contra de N2, ni tampoco deliberadamente alterarlo o aniquilarlo. Sí es posible, como hemos visto, forzar una realidad institucional de N3 incompatible con N2 a través del uso bruto de la fuerza (el *Macht*), vulnerando la consistencia simbólica del EI y operando fuera de sus límites plásticos. En estos casos, los equilibrios generados son precarios y no producen una institucionalización sostenible. Así, incluso en los casos extremos de Estados totalitarios, el poder bruto no altera el sustrato normativo sino que, del mismo modo que al tirar de una rama superficial no se dobla el tronco de un árbol, provoca un desacople entre niveles que suprime el arraigamiento aparente de la acción deliberada por razones de necesidad: i.e., la rama se rompe e interrumpe su relación funcional-estructural con respecto al conjunto del árbol⁵². Se entiende así por qué para North ningún cambio revolucionario lo es tanto como lo desean sus impulsores.

Finalmente, el que las ventajas teóricas de *pilotar* un proceso de cambio institucional dejen de serlo en la praxis cuando se vulnera la consistencia simbólica pone de manifiesto su conexión con la consistencia adaptativa. Ambas están relacionadas y no son independientes. Aunque es evidente que en una perspectiva evolutiva a muy largo plazo, tiende a convertirse en legítimo aquello que posee valor adaptativo⁵³, ¿qué sucede cuándo un Estado totalitario recurre a la ingeniería social? El propio Polanyi, refiriéndose a la “solución fascista”, nos ofrece la respuesta: paradójicamente, lo único que consigue es el más pleno *desarraigamiento* de la economía ya que el capitalismo organizado por el Estado *no* se supedita al todo social, sino que lo invade hasta ocuparlo todo⁵⁴.

⁵¹ Porque en efecto la alienación *orwelliana* puede verse como un caso *degenerativo* del EI que vuelve al individuo contra su esencia y que en vez de emanciparlo lo *cosifica* en un estadio regresivo. Es decir, supone la involución hacia un estadio más primitivo en el que el hombre abdica de su condición humana y olvida su SC (N2/N1). Esto sólo es posible en el hombre pues dentro “del orden universal”, y frente a “la naturaleza definida de los otros seres”, nos dirá Giovanni Picco della Mirandolla —el humanista italiano del S. XV, en su bellissimo *discurso sobre la dignidad del hombre (oratio de hominis dignitate)*—, sólo él es “árbitro y soberano artífice” de sí mismo para “degenerar en los seres inferiores que son las bestias” o regenerarse según su voluntad “en las realidades superiores que son divinas”.

⁵² La rama rota deja de considerarse parte del árbol, como la realidad manifiesta de N4 deja de poder entenderse a la luz del SC compartido. Aún así, esto no es óbice para que el árbol, como el SC, permanezcan.

⁵³ Esta es la esencia de la visión *hayekiana* (u *orteguiana*) que considera que las soluciones de acción colectiva que pasan la prueba del tiempo se sedimentan en ese repertorio de conocimiento que llamamos *cultura*.

⁵⁴ Para Polanyi (1935, pp. 392-393) esto produce un escape “regresivo y perverso” del mercado en el que el capitalismo organizado por el Estado convierte a los individuos en “productores nada más” (citado en Cangiani, 2011).

1.2.3 El rango plástico del cambio institucional: el pilotaje arraigado

En el subapartado 2.6 del Cap. 4 vimos que el cambio institucional pilotado, a través del diseño y despliegue de políticas públicas, consiste en “mover” las elecciones colectivas de los agentes en una determinada dirección (Aoki, 2001, p. 270). El pilotaje, a la luz de los epígrafes precedentes, requiere un complejo equilibrio entre la consistencia simbólica y, por otra parte, la consistencia adaptativa en relación a los fines específicos que se persiguen y que en última instancia implican una transformación de la realidad envolvente de N4 (e.g., alcanzar determinado nivel de renta per cápita). Por tanto, podemos afirmar que un proceso de cambio institucional queda descompensado (i) en detrimento de la consistencia adaptativa cuando desaprovecha el potencial del Estado para impulsar la innovación institucional⁵⁵, o bien (ii) en detrimento de la consistencia simbólica cuando, a través de su capacidad coercitiva, el Estado interviene en exceso e impone patrones en N3/N4 que siendo incompatibles con N2 no producen institucionalización sostenible.

La pregunta natural que surge es: ¿en qué consistiría entonces un cambio institucional compensado o equilibrado? La respuesta es que dicho cambio correspondería al concepto de lo que denominaremos “pilotaje arraigado”. Es decir, un cambio impulsado por el poder *eficaz* de institucionalización del gobierno (el referido *Herrschaft* weberiano) y que ha de ser necesariamente arraigado. En términos prácticos, esto significa que se opera dentro del rango intermedio en el que el cambio pretendidamente adaptativo es sostenible en la medida en que es consistente simbólicamente y, por tanto, no vulnera los límites plásticos del despliegue del SC en N3. Aunque esto excluye los casos extremos de los epígrafes anteriores —tanto la infra-institucionalización crónica como la imposición del Estado totalitario—, conviene enfatizar que es compatible con diversos grados de consistencia adaptativa, esto es, con una institucionalización que puede producir resultados más o menos distantes de los objetivos buscados⁵⁶.

Esta tercera situación de pilotaje arraigado del cambio institucional es la habitual en la mayoría de los proyectos reformistas modernos en los que el Estado asume un papel de liderazgo pero a la vez permite una respuesta endógena de abajo arriba: i.e., no fuerza equilibrios en N3 mediante un

⁵⁵ O también para lograr que un impulso desarrollista decidido y que genere masa crítica —el *gran empujón* o *big push* inicial necesario como vimos en el Cap. 1— desate el proceso de acumulación de capital y consiga vencer la inercia de los círculos viciosos estructurales, como condición necesaria para escapar de la trampa de equilibrio a bajo nivel.

⁵⁶ Este complejo “arte del desarrollo” que, en condiciones de consistencia simbólica, asegura la consistencia adaptativa en base al comportamiento intencionalmente racional de un agente económico universal (chino, español o sudafricano) en N3, es la esencia de la *problemática de la TED* que analizamos en el siguiente apartado.

reino del terror que amenaza las necesidades biológicas y de autoconservación de los agentes económicos. En este contexto⁵⁷, todo equilibrio institucional en N3 debe, en mayor o menor grado, aparecer como simbólicamente consistente y por tanto proyectar el sustrato normativo subyacente. Más si cabe, cuando en la gran mayoría de procesos reformistas (China incluido, como se verá en el Cap. 8), la evidencia empírica se acompaña por una mejora en libertades públicas y derechos políticos⁵⁸ (O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986).

Recordando que en la concepción *aokiana* las proto-instituciones, implícitamente portadoras del arraigamiento en profundidad, se conceptualizan como plantillas evolutivas de alto grado de abstracción (N2) que encapsulan las características más elementales y tenaces que permiten vertebrar la acción colectiva en relación a determinados dominios de juego (N3), volvemos, pues, de frente a la pregunta que nos ocupa: ¿dónde están las lindes de la plasticidad institucional? La respuesta es que no se sabe con certeza, y que posiblemente no importe, pues lo poco que ya se puede avanzar, como se verá a continuación, es valioso. En efecto, dado que la causalidad constitutiva vertebra el conjunto del EI, llegamos en modo deductivo a una serie de conclusiones que, apoyadas en ejemplos y en las ilustraciones de la Figura 5.1, son las siguientes:

- 1) Una institución (N3) no puede desplegarse de modo incompatible con la proto-institución (N2) que la constituye. Sólo puede, excepcionalmente, permanecer latente —es decir, no desplegada— cuando en condiciones de extrema coacción se fractura la plasticidad y los rasgos característicos de la protoinstitución son irreconocibles en N3. Esto se muestra en el punto D de la Figura que se corresponde con determinados patrones de N3 durante el maoísmo.
- 2) Dentro del margen plástico, una proto-institución —relativa a un dominio concreto (e.g., el político) y reflejo de un marco normativo tenaz y por tanto *vigente* (e.g., la cultura política china)— se despliega en N3 siguiendo una distribución de probabilidades que por el momento asumimos normal (*gaussiana*). Tal distribución representa la dificultad y presión necesaria —generalmente a través de la coerción jerárquica— que el marco institucional de N3 debe ejercer

⁵⁷ Conviene aclarar que tales amenazas deben entenderse en un sentido agregado o sistémico. Es decir, la capacidad para articular una respuesta endógena libre (en el domino del juego económico) es posible tanto en la tradición liberal como en los regímenes autocráticos (dictablandas) asiáticos como el de la RPCh reformista, que sólo toleran un ámbito más restringido de libertades individuales y políticas. Sin embargo, esto no es óbice, como bien señalan Shi y Lou (2010), para que la relajación del clima político general (que en China afecta a la mayoría social) se acompañe de una intensificación de la presión selectiva sobre los disidentes políticos que se dedican a subvertir del régimen.

⁵⁸ Mejora al menos en un sentido relativo que, como defienden Shi y Lou (2010) para el caso de China, se traduce en una grandísima mayoría de ciudadanos que (como se verá en el Cap. 8) consideran que sus libertades civiles y derechos políticos han mejorado significativamente desde 1979.

para *alejarse* el funcionamiento sustantivo de la institución (e.g., la gobernanza política) de la que sería su proyección más probable según sus condiciones de arraigamiento: i.e., para sostener (forzar) determinado nivel de inconsistencia adaptativa. Por ejemplo, en la Figura 5.1, tomamos como referencia la cultura política sínica y la situamos en el punto *A*, dentro de un eje relativo a la “orientación a la autoridad” que elegimos a efectos ilustrativos, y en el que cada punto es, por así decir, un “síndrome normativo”⁵⁹. Vemos que su proyección puede escorarse desde el punto *A'* —el equilibrio institucional que proyecta el paternalismo político chino de la proto-institución *A* en condiciones de total consistencia simbólica— hacia equilibrios de gobernanza más (o menos) autoritarios. Por ejemplo, los puntos *B'* y *C'* pueden verse respectivamente como equilibrios de N3 que expresan dos síndromes normativos, *B* y *C*, que no se corresponden con la proto-institución vigente e inalterable de N2. La causalidad constitutiva permite deducir que aunque en tales condiciones se produce institucionalización (pues la inconsistencia simbólica es sólo parcial), al igual que al estirar un muelle de su posición de equilibrio, mientras más nos alejamos de la proto-institución normativa (la distancia con respecto a *A* en el eje de N2), (i) más se vulnera la consistencia simbólica —aumentado la disonancia o *gap* entre lo que se considera normativamente legítimo y el síndrome normativo impuesto en la realidad de N3—, (ii) más fricción institucional se genera⁶⁰, (iii) mayor es la presión endógena para restablecer la consistencia simbólica y (iv) más inestable el equilibrio institucional resultante⁶¹.

3) El marco institucional de N3, y en particular el juego político, es factor determinante de cuál de las múltiples posibles concreciones de la proto-institución (*A*) es seleccionada (*A'*, *B'* o *C'*) y en consecuencia de su grado de consistencia simbólica. Las distintas proyecciones, en definitiva, representan diferentes estados de equilibrio del juego y, por tanto, en un sentido sustantivo, diferentes resultados para una determinada función institucional: e.g., el resultado que produce la función “gobernanza política” que propugnaba la facción conservadora del

⁵⁹ En realidad tales síndromes son *n*-dimensionales, pero por sencillez mostramos una sola dimensión normativa de N2.

⁶⁰ Pues mayor es el esfuerzo que mediante las instituciones informales reactivas se ejerce para sabotear y desviar el sentido pretendido del cambio institucional jerárquico.

⁶¹ Puesto que nos ocupa aquí la escala temporal de la *agencia* y no la de la *estructura*, el ejemplo del árbol sigue siendo ilustrativo. Al mover la rama (N3) el tronco (N2) no lo hace y conforme más desplazada ejerce mayor presión para volver a su estado de equilibrio. Esto significa que la presión de N3 debe mantenerse para sostener tal equilibrio artificial bajo la perspectiva sistémica del árbol (al igual que cuando N3 no es simbólicamente consistente con respecto al conjunto del EI). Diferente es, como veremos más abajo, cuando tal presión se hace estructural y se sostiene a muy largo plazo o de modo irreversible: e.g., como cuando bajo el efecto sostenido de un viento dominante el tronco entero del árbol termina inclinándose en un sentido evolutivo. Nótese que este flujo descendente en el EI (*downward causation*), en una lógica adaptativa a muy largo plazo, puede alterar los niveles inferiores (el SC en el caso del EI).

PCCh tras la muerte de Mao (C'), la que finalmente logra impulsar Deng (B'), y la que (tras la expansión de derechos individuales y libertades públicas que acompaña a la consolidación de las reformas) nos lleva a la China actual (A'), representan diferentes grados sustantivos de autoritarismo. Nótese que esto se aprecia al proyectar en la dirección descendente de filtrado del EI, las instituciones sustantivas de N3: e.g., $A' \rightarrow A$, $B' \rightarrow B$ y $C' \rightarrow C$. El resultado de tal proyección *extrae* y muestra cuáles son las características sustantivas nucleares (en la abstracción de N2) que *constituyen* los equilibrios correspondientes en N3, y que en los ejemplos considerados coinciden, respectivamente, con la proto-institución que realmente *rige* (A) y con el equivalente de otros síndromes normativos de creciente inconsistencia simbólica (B , C).

4) En un sentido *aokiano*, el despliegue o concreción *final* que tiene lugar en N3, es decir la *forma institucional* específica que emerge⁶², contiene elementos de *novedad* (azar) que se superponen a los de *necesidad* (impuestos por la proto-institución⁶³), por lo que nunca puede ser deducido. Ante la multiplicidad de equilibrios posibles, sólo es factible su esclarecimiento *ex post* mediante un análisis contingente (histórico). En consecuencia, y como muestra la Figura 5.1, se puede asumir una distribución probabilística de *formas* institucionales que producen equilibrios institucionales aproximadamente equivalentes⁶⁴, y que son expresiones en N3 de un mismo síndrome normativo. Esta curva, que volvemos a ilustrar como una campana de Gauss, contiene a todas las configuraciones que permiten llegar a un equilibrio institucional *normativamente* equivalente y que generan la misma proyección descendente en N2: e.g., bajo un prisma sustantivo la gobernanza consultiva que emerge en China (A') es, como se verá en el Cap. 8, muy similar a la de otros países desarrollados de la región que comparten la misma cultura política (e.g., Singapur o Taiwán), a pesar de que difieran en cómo configuran su juego

⁶² Reiteremos para evitar malentendidos, que nos referimos a la *configuración* institucional tal y como se muestra en la Figura 3.1, es decir, a las características centrales sustantivas que estructuran el equilibrio institucional que emerge (el *cómo*), y por tanto no sólo a los elementos *formales* (codificados) de dicha configuración o forma institucional.

⁶³ Incluso cuando la proyección es atípica (e.g., C' o B' , en vez de A').

⁶⁴ En el sentido de que produce la misma proyección descendente en N2. Nótese que el efecto de la representación sinóptica hace que tal conjunto de formas institucionales normativamente equivalentes puedan ofrecer una reducida variabilidad sustantiva (y no sólo formal) que no se detecta en el filtraje descendente en el EI: e.g., del mismo modo que la iglesia del pueblo en la Figura 4.4 puede estar o desaparecer (Nivel $i+1$) sin que se refleje en Nivel focal.

político⁶⁵. Nótese, pues, que en la Figura 5.1, el eje horizontal en la curva sólo indica una dispersión probabilística en las *formas*⁶⁶ (la parte más superficial de su configuración en N3) que son teóricamente *equinormativas*. Esto es, que al corresponderse con un mismo punto en el eje de N2 (proto-institución) reflejan un mismo equilibrio normativo subyacente que determina los aspectos más arraigados y definitorios de la realidad *sustantiva* de la función institucional.

5) Además de la insoslayable influencia del azar, como veremos en los siguientes apartados, es principalmente el juego político, sometido a las constricciones de la dependencia de trayectoria, el que más incide en las *formas* institucionales *finales* que terminan emergiendo. Nótese que hasta ahora el foco ha permanecido en la plasticidad institucional y, por tanto, en la dimensión simbólica que limita lo que es viable, o más o menos probable, dadas las constricciones de arraigamiento. Por ello, llegado este punto conviene realizar una importante aclaración: aunque al ser expresión de una misma proto-institución en N3 poseen el mismo grado de consistencia simbólica, la distribución de *formas* equinormativas no nos dice nada sobre su consistencia adaptativa en las condiciones reales de N3/N4. Esto es así porque la consistencia adaptativa de cada una de estas *formas* institucionales posibles (N3) dependerá de su compatibilidad con (i) los incentivos del propio juego político (lo que es factible dada la repartición sustantiva del poder), con (ii) el conjunto del marco institucional (interdependencias) y (iii) con los imperativos adaptativos de N4: e.g., la democracia taiwanesa es incompatible con la actual estructura de incentivos del juego político en China, del mismo modo que un régimen autocrático como el de la RPCh lo sería en Taiwán. Y, sin embargo, como mostraremos en el Cap. 8, ambas son aproximadamente *equinormativas* ya que son expresión de una misma cultura política (síndrome normativo).

6) Por regla general, mientras mayor sea la capacidad del piloto institucional para *realimentar* e integrar en su pilotaje la respuesta endógena que provoca la acción de los poderes públicos (en bucles de control cada vez más finos y con mayor fidelidad), mayor consistencia simbólica

⁶⁵ Los datos que se presentan en el Cap. 8 mostrarán que las tres sociedades comparten orientaciones sobre el juego político muy similares que reflejan una cultura política común, al margen de las importantes diferencias entre los elementos *formales* en sus respectivos equilibrios (del juego político) en N3. Así, Taiwán (con alternancia política ocasional) aparece como más democrática y liberal que Singapur (democracia de partido único), y éste país a su vez más que China (autocracia de partido único). En definitiva, podríamos afirmar que son diferentes versiones *formalmente* diferentes (N3) de un “Estado activista” de tipo confuciano que refleja la misma proto-institución (N2).

⁶⁶ Por consistencia, las configuraciones cuyos elementos *formales* de N4 se asocian más a la tradición liberal (e.g., un régimen formalmente democrático) se colocan a la izquierda de aquellos relativos al autoritarismo (una autocracia), al margen de que a efectos sustantivos sean equivalentes.

adquieren los equilibrios institucionales que emergen en N3 para cumplir con una determinada función institucional.

¿A dónde nos llevan estas consideraciones a efectos prácticos?

Centrándonos en el problema de investigación aplicada que nos concierne, nos lleva en primera instancia a reafirmar que en ausencia de coacción totalitaria, la cultura política sínica —proto-institución política alternativa a la cultura liberal— debe manifestarse bajo un prisma sustantivo en los rasgos definitorios de la ideología del Estado y de las instituciones de N3. Sin embargo, y recordando nuestro análisis de la aportación *aokiana*, en un momento dado, el cambio institucional se enfrenta a unas constricciones sincrónicas y diacrónicas impuestas por N3 y N4, que se manifiestan en modo de restricciones, interdependencias, complementariedades, etc., y que hacen que el sistema institucional procese los *inputs* del gobierno de modo diverso (e.g., los amplifica, amortigua, desvía). Así, como vimos en el Subapartado 2.8 del Cap. 4, aunque la selección final de la forma institucional dependa de situaciones y eventos imprevisibles, tal proceso no es enteramente aleatorio pues ante una situación de crisis *cognitiva o perceptual*⁶⁷ —e.g., desequilibrio cognitivo general propiciado por un choque de N4, la acción del gobierno al cambiar las reglas del juego, o como resultado de un proceso endógeno—, la reevaluación de los modelos subjetivos de los agentes, y las respuestas novedosas que ensayan, son muy sensibles al contexto específico.

Esto permite establecer una serie de hipótesis tendenciales razonadas sobre la evolución institucional previsible. En primer lugar, dentro de la escala temporal de la agencia, y enfocándonos en la distribución de las formas institucionales normativamente equivalentes, un análisis contingente de N3 bien enfocado debe permitir, si no dibujar el perfil de tales distribuciones, sí al menos aproximar el sesgo que presentan: e.g., como veremos en el Cap. 8, en la China actual los imperativos de eficiencia económica para propiciar una sociedad del conocimiento se orientan ante todo hacia la mejora de la gobernanza política que, aun sin ningún atisbo de liberalización sustantiva, hace más probable la evolución formal desde A' hacia el A'_1 del modelo singapurés (que de hecho la élite del PCCh toma como referencia) que al revés. En definitiva, bajo los imperativos de consistencia adaptativa, la distribución que hasta ahora hemos asumido como normal, podría parecerse más a la que se muestra en la curva superior izquierda de la Figura 5.1.

⁶⁷ Este estado de crisis cognitiva debe entenderse en un sentido institucionalista que su significado en chino expresa con admirable claridad: *weiji* (危机) es la contraposición de *wei* (危) —peligro (*weixian*)— y de *ji* (机) —oportunidad (*jihui*)—, reflejando la idea de que en toda coyuntura crítica conviven los elementos de “oportunidad” y “amenaza”.

En segundo lugar, manteniéndonos en la escala temporal de la agencia y a la luz de nuestro marco teórico, el mismo análisis contingente puede señalar determinados escenarios que son más proclives que otros bajo una lógica de consistencia adaptativa pero también simbólica: e.g., tras la muerte de Mao, la pérdida de legitimidad sufrida por el PCCh (tras la fallida y tumultuosa Revolución Cultural) hacía mucho más probable un impulso reformista con mayor foco en el crecimiento económico que en la pureza ideológica. Era más verosímil, pues, una relajación del grado de coerción ya insostenible del Estado (un movimiento $C' \rightarrow B'$) que lo contrario (una regresión represiva $C' \rightarrow D'$). No obstante, como se verá en el Cap. 8, sólo la consideración dentro del análisis contingente de factores imprevisibles (e.g., la incierta rehabilitación política de Deng Xiaoping) permite entender la dinámica del proyecto reformista y la evolución del modelo de gobernanza política hasta nuestros días. Es decir, explicar cómo se llega al equilibrio sustantivo actual de una gobernanza con plena consistencia simbólica, A , y más específicamente, a su forma final, A' , en vez de a otra normativamente equivalente (A'_1 o A'_2). Nótese que esta liberalización del juego político equivale, como muestra la flecha azul en el eje de N3, a un *realineamiento* simbólico con respecto a la proto-institución normativa (N2) que implica el desplazamiento de la curva entera de formas institucionales normativamente equivalentes en N3 ($C' \rightarrow B' \rightarrow A'$).

En resumen, y con una orientación prospectiva dentro de la escala temporal de la agencia, podemos afirmar que la componente de *necesidad* en las instituciones políticas de la RPCh coexiste con el carácter *contingente* de su concreción final. En efecto, bajo una prisma sustantivo, la cultura política sínica sólo permite una proyección sostenible en N3 que contenga los elementos centrales de lo que hemos definido como un Estado activista. Sin embargo, esto deja margen más que razonable para que en el futuro puedan darse concreciones alternativas al régimen autocrático del PCCh: e.g., un régimen democrático (refrendario) de partido dominante (e.g., Singapur, Japón), o incluso un régimen democrático multi-partidista no adversarial (e.g., Taiwán, Corea).

Finalmente, debemos detenernos brevemente en la escala temporal de la estructura. Aunque en el Cap. 6, a la luz del trabajo de Geert Hofstede y de Ronald Inglehart, se analiza la tenacidad de las orientaciones culturales (específicamente las más nucleares de N1), sería un error limitarse a dar por hecho la tenacidad de N2 sin una contrastación empírica *ad hoc* como la que para el caso de China se ofrece en el Cap. 8. Esto es especialmente crítico cuando media una profunda transformación estructural, pues como sostiene Inglehart, no sin cierta controversia, desde los planteamientos de la

teoría de la modernización, el tránsito hacia las sociedades postindustriales se acompaña indefectiblemente por una liberalización política⁶⁸, o al menos —es la tesis transaccional que mantendremos— por una mayor propensión *ceteris paribus* para que eso sea efectivamente el caso. Esto, bajo un prisma sincrónico, significaría que también la distribución proto-institucional en N2, más que *gaussiana*, mostraría un sesgo, en este caso, y como indica la curva inferior derecha de la Figura 5.1, que haga más probable una transición hacia posiciones más liberales.

En un sentido diacrónico relevante a la tenacidad temporal del SC, N2 también responde a presiones adaptativas, especialmente cuando éstas son estructurales, es decir, cuando por su irreversibilidad ejercen una presión sostenida y a muy largo plazo que supone una transformación profunda de N3/N4: e.g., nuevas tecnologías que fomentan la globalización, el cambio climático, la industrialización, post-industrialización, etc. Sin embargo, aunque las nuevas oportunidades o amenazas que, de modo irreversible, abre o impone la realidad cambiante de N4 generan respuestas adaptativas de N3 que al ser sostenidas y estructurales pueden terminar desplazando la curva entera de N2 (e.g., la presunta liberalización asociada al enriquecimiento que defiende Inglehart), anticipando algunas de las conclusiones del Cap. 6, veremos que la evidencia empírica más relevante muestra que esto (i) sólo sucede a largo plazo y (ii) en un grado que apenas diluye las diferencias culturales en un sentido relativo inter-cultural. Por todo ello, parece más que razonable suponer que N2 es suficientemente tenaz para poder asumirse como fijo en el marco temporal normal de un proceso de desarrollo pilotado.

En consideración de lo antedicho, es posible afirmar que salvo que nos centremos en un horizonte temporal extremadamente largo (más de siglos que de décadas), todo intento deliberado por desplegar en China un Estado de derecho de corte liberal (i.e., pasar de *A'* a *L'* en la Figura) está fuera de los límites plásticos y por tanto abocado al fracaso. En efecto, el Estado de derecho que regula las democracias liberales se sustenta en una cultura política individualista y adversarial (*L*) que se expresa de modo sustantivo, entre otros, en el antagonismo entre el Estado y la sociedad civil, y en el *legalismo liberal* orientado a la sujeción del Estado mediante el Imperio de la ley. En definitiva, y en línea con las tesis *northianas*, depende de su arraigamiento en un sustrato normativo de N2 que, como fruto evolutivo de siglos, ni se diseña, ni menos aún se impone.

⁶⁸ No parece ser eso lo que en este convulso año de 2016 está sucediendo en el mundo.

Este criterio de exclusión al que llegamos, y que permite aproximar los límites de la plasticidad institucional, puede parecer magro resultado para tanta disquisición teórica. En descarga de tal sospecha, sin embargo, argumentaremos, en primer lugar, que a diferencia del canon neoliberal dominante —que en ningún caso prueba que *cualquier* sustrato de N2 sea compatible con las concreciones institucionales de N3 que propugna (e.g., una democracia adversarial de corte liberal), aquí hemos asumido la carga de la prueba para demostrar que si bien es utópico dibujar las lindes precisas de la plasticidad institucional, al menos sí es posible excluir ciertos despliegues en N3 que son constitutivamente incompatibles con un N2.

En segundo lugar, limitarse a excluir lo que (por desafiar la lógica del EI) es imposible y carece de sentido, sería poco útil en un contexto en el que el relativismo cultural fuese la norma. Pero, lejos de ahí, la realidad es otra, y ante el paradigma eurocéntrico imperante en las ciencias sociales, y en particular la Economía, el mero hecho de postular teóricamente la referida incompatibilidad, para contrastarla empíricamente después (en la Sección III), se mostrará fecundo en muchos casos. Entre los más notorios está la propia experiencia desarrollista china. Así, y si se juzga por la bondad de las hipótesis, podemos interrogarnos sobre qué tiene más sentido desde la perspectiva de la NEI y de la TED: ¿asumir tácitamente y de modo acrítico que China debe desarrollar un modo de gobernanza político que sólo es compatible con una cultura política occidental de corte liberal? ¿O plantear el desafío de la *equifinalidad* institucional⁶⁹, es decir, explorar las formas institucionales que, arraigadas en su cultura política, permiten a China llegar a *outputs* institucionales equivalentes? La diferencia es clara. Mientras que el primer enfoque es desarraigado e incurre en una relación metonímica falaz que toma el *efecto* (las instituciones democráticas en N3) por la *causa* y lleva directamente a la PIC, el segundo, como veremos en el Cap. 8, permite su esclarecimiento.

En tercer lugar, el desarrollo conceptual que proponemos permite orientar la indagación empírica y a la vez nutrirse de ella. El objetivo no es tanto apoyarse en la evidencia empírica (generalmente en forma de estudios basados en encuestas) para situar los límites exactos de la plasticidad, como para establecer con alta fiabilidad que determinados despliegues son posibles (e.g., los que están en la *zona de posibilidad* sombreada en gris de la Figura 5.1), mientras que otros

⁶⁹ Una precisión terminológica está en orden: en vez de emplear el término equifinalidad para referirnos a las distintas formas institucionales que son normativamente equivalentes (o *equinormativas*), reservamos ese término para las que además son consistentes en sentido adaptativo. En el caso de la TED, dicha equifinalidad permitiría lograr a través de diversos marcos institucionales unos *resultados* agregados similares en N3 y N4 congruentes con altos niveles de desarrollo: e.g., costes de transacción reducidos, altos niveles de innovación, renta per cápita, esperanza de vida, etc.

quedan fuera del rango de posibilidad. En el Cap. 8 se presentarán los principales trabajos de campo que se han realizado para “cartografiar” la cultura política del Este asiático (orientaciones de N2 y actitudes de N3) y situarla en perspectiva comparada con respecto al modelo liberal. Se podrá comprobar hasta qué punto son atinadas nuestras predicciones sobre la relación constitutiva entre N2 y N3, y sobre los límites de la plasticidad institucional. De hecho, en el actual contexto general de ausencia de coacción totalitaria en la región⁷⁰, el elevado grado de consistencia simbólica que prevé nuestro modelo se manifestará con nitidez en los distintos países. Así, a pesar de profundas y sostenidas diferencias en sus marcos institucionales de N3 y en la realidad estructural de N4 (niveles de desarrollo), emergen equilibrios en el juego político cuyos rasgos nucleares sustantivos son similares (*equinormativos*). Pero además, esta expresión de una cultura política compartida, más allá de la profunda transformación socioeconómica —*modernizadora*— que han vivido estos países, sigue mostrándose tenaz y no convergente con la que subyace al orden normativo liberal⁷¹. En definitiva, la evidencia empírica permitirá situarnos con confianza en el escenario del modelo de despliegue institucional en el que estamos operamos (e.g., la curva azul, *A'*, de la Figura 5.1).

Finalmente, en cuarto lugar, lo expuesto en este epígrafe permite explorar dos fenómenos de gran relevancia relativos al pilotaje arraigado del cambio institucional. Nos referimos a los que en el mundo real se muestran, respectivamente, como su mayor impedimento y su mayor potencialidad.

i) La disonancia formal-sustantiva

El que en las condiciones habituales de ausencia de coacción totalitaria, N2 deba imperativamente proyectarse en las configuraciones institucionales finales en N3 (que cobra *corporeidad* en su expresión de N4), nos ayuda a identificar áreas “sospechosas” en las que pueden producirse una disonancia o incongruencia entre los elementos formales de una institución y su realidad sustantiva. Esto es muy valioso para un análisis institucional riguroso porque N3 debe investigarse bajo un prisma sustantivo (cómo opera y se estructura el juego social) que a veces queda enmascarado por la parte más superficial y visible de las reglas

⁷⁰ Con la notoria excepción de Corea del Norte, país para el que como es de esperar no existen datos.

⁷¹ Como se verá en el Cap. 8, la evidencia empírica comparada entre la RPCh y Taiwán será especialmente clarificadora. Shi Tianjian mostrará cómo estas dos sociedades, a pesar de sus enormes diferencias *formales* en las instituciones de N3 y las transformaciones asociadas a la modernización, aún mostrarán: (i) similares patrones normativos subyacentes al juego político (los esperables de la cultura política sínica o confuciana); (ii) significativas diferencias con respecto al sustrato normativo del orden liberal; y, finalmente, (iii) una interesante reafirmación (contraria a las tesis de Inglehart) de su cultura política asociada a mayores niveles de desarrollo, y que en el caso de Taiwán lleva a una creciente tensión (insatisfacción) con el régimen democrático.

formales. Esta disonancia *formal* (N4) - *sustantiva* (N3) se genera cuando la importación de reglas y procedimientos no produce los efectos institucionales pretendidos por motivo de su desarraigamiento. Se trata, pues, del síntoma arquetípico de una inconsistencia simbólica asociada al monocultivo institucional que deriva en una ficción *formalista*⁷²: los cambios introducidos en N3 —y que tienen un efecto visual notable, aunque cosmético—, al interpretarse en la lógica causal descendente de un SC distinto al original, inducen un efecto *sustantivo* distinto del anticipado⁷³. El caso ilustrativo por excelencia es el distinto impacto que sobre la gobernanza política tiene la introducción de los procedimientos formales de la democracia liberal en países con distinta tradición política y marcos institucionales: e.g., retomando la Figura 5.1, la parte *formal* de *L'* sólo se convierte en *sustantiva* al interpretarse desde *L*, y no desde el marco normativo *A*. Para ilustrar esta idea, aunque sólo cuatro países en el mundo se declaran abiertamente no democráticos, si nos enfocamos en los derechos políticos y libertades individuales *sustantivos* de los que disfruta la ciudadanía, según Freedom House (2015a), un total de 106 países con el 60% de la población mundial no podrían considerarse democráticos, o sólo parcialmente, al margen de cuáles sean sus instituciones formales⁷⁴. Otro ejemplo especialmente clarificador lo ofrece Singapur: una democracia formalmente impecable que según la Heritage Foundation produce un Estado de derecho de mayor calidad que los Estados Unidos⁷⁵, pero cuyo modo de gobernanza política (*sustantiva*), tras un análisis más profundo⁷⁶, presenta características nucleares extraordinariamente similares a las de la autocracia de partido único en la RPCh.

⁷² La ficción es sólo *formalista* porque el efecto de los cambios de N3 queda saboteado y desviado por una realidad *sustantiva* que no logra alterar. Es decir, no se emplea la coacción para forzar un equilibrio *sustantivo* diferente que suponga un desplazamiento del tipo A→B como el que muestra la Figura 5.1.

⁷³ Nótese que puesto que lo “formal”, como se verá en Capítulo 6, es por definición una expresión manifiesta de N4 (e.g., una ley, o los mecanismos propios de un régimen democrático como el sufragio universal), la disonancia *formal* (N4) - *sustantiva* (N3) puede producirse en determinados episodios sin que medie ningún tipo de incompatibilidad simbólica: e.g., los trastornos políticos y sociales derivados de la descolonización de Argelia en 1958, permiten que en una Francia *formalmente* democrática se produjese el golpe de estado de De Gaulle (que acaba con la IV República), sin que por ello su SC sea incompatible con una democracia liberal.

⁷⁴ En efecto, según el informe “*Libertad en el Mundo 2015*”, sólo Arabia Saudí, Burma, Brunei y el Vaticano se reconocen como regímenes no democráticos. Por otra parte, de un total de 195 países considerados, el informe encuentra que 89 son democráticos (correspondiendo con el 40% de la población mundial), mientras que 55 sólo lo son parcialmente y otros 51 no lo serían en razón de los derechos políticos y libertades públicas *sustantivos*.

⁷⁵ Al menos según los dos índices que integran el indicador de Rule of Law: protección de los DP y libertad frente a la corrupción (<http://www.heritage.org>, último acceso 9/11/15).

⁷⁶ El People's Action Party (PAP) de Singapur, afirma Rodan, mantiene un régimen autoritario *de facto* que ha logrado socavar cualquier intento de oposición política efectiva (Rodan, 2006).

ii) **La importancia de no infravalorar el margen de plasticidad**

La mistificación de la inercia cultural y el determinismo que lleva a asumir que ciertos sustratos culturales no pueden generar un marco institucional (N3) compatible con la modernidad y el desarrollo económico, o peor aún, que éste sólo es alcanzable desde presupuestos culturales *universales* (eufemismo para *occidentales*), nos conduce al mito de la teoría de la modernización. A pesar de que su idea-fuerza de la *senda universal* ha sido formalmente superada en la TED, su espíritu sigue vivo en el etnocentrismo del aún dominante referentismo institucional. Y, sin embargo, infravalorar el margen plástico de un SC para poder desplegarse de modo adaptativamente consistente con los objetivos del desarrollo económico⁷⁷, no se sostiene desde una perspectiva teórica ni, a partir del éxito japonés, tampoco empírica. Como sostiene el distinguido economista chino Justin Yifu Lin⁷⁸ (1989), la dotación de factores culturales de un país influye pero no determina el potencial de crecimiento económico de un país. La razón es sencilla: un sistema de incentivos adecuado y de suficiente intensidad —lo que depende principalmente de la acción política— propiciará la innovación institucional ya que los agentes intencionalmente racionales, ante oportunidades *creíbles* para mejorar su suerte, adaptarán su comportamiento y modificarán aquellas actitudes y hábitos (en N3) que sean incompatibles⁷⁹. Así, a título ilustrativo, señala este autor, el Japón de principios del siglo XX habría pasado, en apenas un par de generaciones, de lo que (bajo la perspectiva de un observador occidental) era una actitud indolente hacia el trabajo, incompatible con las exigencias del mundo industrializado, a la diligencia y ética del trabajo típicamente *japonesas* que son hoy mundialmente reconocidas y emuladas (Lin, 1989, p. 28).

Esto plantea un importante interrogante. ¿Son, por ejemplo, la indolencia y la diligencia, incluso cuando se manifiestan de modo generalizado en una sociedad, rasgos culturales? O, alternativamente, y a fin de evitar una respuesta que dependerá de cómo se defina un término

⁷⁷ Entendido tanto en su dimensión econométrica como humana (ya tratadas en el Cap. 1), y sin entrar en disquisiciones sobre ideas diferentes y legítimas sobre qué significa el desarrollo en ambas dimensiones.

⁷⁸ Economista Jefe del Banco Mundial entre 2008 y 2012, y actualmente profesor de Economía de la Universidad de Pekín, Justin Yifu Lin es el fundador del *China Center for Economic Research* y uno de los más reconocidos expertos en la economía china y una figura que goza de considerable influencia en la China contemporánea.

⁷⁹ Véase en especial “*Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change*” (Lin, 1989).

tan amplio como *cultura*: ¿cuál es su verdadera naturaleza institucional?⁸⁰ Una de las ventajas de la topología del EI que hemos presentado es que al situar en el nivel holónico adecuado términos que de otro modo entrañarían ambigüedad conceptual, nos permite ofrecer una respuesta clara: este tipo de actitudes y hábitos a los que se refiere Yifu Lin *no* son equiparables a las *persistentes orientaciones culturales* —a las que alude Schwartz (1985, 1996)— que conforman el SC y que hemos definido como los Niveles institucionales 1 y 2. Son más bien la *expresión* de la acción deliberada de los agentes que reaccionan ante un sistema de incentivos vigente y, por tanto, de fenómenos institucionales ubicados en N3, que pueden persistir en la medida en que subsisten las condiciones (más o menos estructurales) que inducen a tal comportamiento⁸¹. En definitiva, una “actitud” como la indolencia no es parte de la herencia cultural recibida en la enculturación más temprana, y por tanto no forma parte del sustrato “forjado en piedra” de una cultura (N1/N2), sino que debe concebirse como un “calificativo” para referirse a patrones recurrentes de comportamiento manifiestos en N4 y que representan equilibrios de Nash de determinados juegos⁸², es decir, que son resultados institucionales de N3. Nótese que nos referimos a N4 porque tales patrones pueden ser observados por individuos externos al juego y que pueden no compartir los modelos mentales relevantes a la institución: e.g., en el caso real que relata Lin (1989, p. 28), se trata de un experto australiano invitado por el gobierno japonés que en 1915 aprecia la aparente indolencia de los trabajadores japoneses (en N4) y, sin necesidad de entender qué motiva tal comportamiento (y hace racional el comportamiento en N3), lo atribuye a la herencia cultural⁸³.

⁸⁰ Esta misma pregunta la formula North (1990, p. 138): si las “tradiciones efectivas de trabajo duro, honestidad e integridad” son esenciales para reducir los costes de transacción en las sociedades complejas (y por tanto para el desarrollo), y estas tradiciones siempre se apoyan en ideologías que las refuerzan, “¿de dónde vienen esas actitudes e ideologías y cómo cambian?” En el fondo, se trataría de saber cómo evolucionan las “percepciones subjetivas de los actores que no sólo están culturalmente derivadas sino además siendo continuamente modificadas por una experiencia que es filtrada a través de los constructos mentales existentes (culturalmente determinados)”.

⁸¹ De hecho, en la escala temporal evolutiva de la estructura, cuando las actitudes de N3 persisten —porque quedan “ancladas” estructuralmente, éstas se sedimentan como orientaciones de N2 que se transmiten por enculturación. Esto es a lo que Aoki (2001, p. 77) se refiere cuando afirma que el comportamiento de equilibrio (institucional de N3) puede “ser internalizado y cristalizado” como un valor ético. También Greif (2006b) alude a esta misma idea cuando afirma que la herencia cultural de una sociedad se compone de elementos institucionales que “cristalizaron” en el pasado.

⁸² Más allá de que el *calificativo* en cuestión puede ser más o menos valorativo (subjetivo) o sujeto a determinadas métricas (más objetivo), parece claro que desde una perspectiva del comportamiento intencionalmente racional (que estudia, e.g., la teoría de la agencia), no hay motivo para presuponer la diligencia y el esfuerzo en trabajadores cuyo salario y posibilidades de mejora profesional no están ligados de un modo creíble a su propio desempeño.

⁸³ En su informe al gobierno japonés, el experto australiano afirma: “mi impresión con respecto a tu mano de obra barata pronto se desilusionó cuando vi a tu gente trabajar. No hay duda de que están pagados mal, pero el retorno lo es igualmente; ver a tus hombres trabajar me hizo sentir que la tuya es una raza muy satisfecha e *easy-going* para la que el tiempo no importa. Cuando hablé con algunos de los *managers* me informaron de que era imposible cambiar los hábitos de la herencia nacional (*habits of national heritage*)”. Nota: traducción propia; citado en Lin (1989, p. 28).

Lo que antecede permite concluir que son los incentivos en N3 —moldeados en gran medida por la acción del gobierno, y por tanto producto del juego político— los que inducen una respuesta deliberada de los agentes que determina cómo se concretiza el despliegue del SC en el ámbito institucional. Ahora ya podemos demostrar lo que anticipamos en el Cap. 2: independientemente del nombre que se les dé, los llamados “valores económicos” o la “mentalidad” adecuada para el desarrollo (e.g., ética del trabajo, creatividad, productividad, confianza interpersonal, honestidad, perseverancia, motivación hacia el logro) son *resultados* institucionales. Es decir, la plasmación de los equilibrios de N3 (modelos subjetivos de juego) en el mundo fenoménico observable de N4. Y, por ello, algo conceptualmente muy diferente de los filtros simbólicos —normativos y constitutivos— que generan *propensiones* que facilitan la articulación de la acción colectiva y que por su elevada tenacidad *resisten* a los cambios en la estructura de incentivos. Un grado de tenacidad que aumenta conforme lo hace la profundidad del arraigamiento y nos acercamos a las instituciones constitutivas e improblematicables de N1 que reflejan diferentes trayectorias civilizatorias⁸⁴.

Todo esto permite reinterpretar de modo más fructífero la teoría de la modernización, y en particular el desarrollo más reciente que de ella hace Inglehart (1997) para incluir la post-industrialización (y los valores posmaterialistas que se le asocian) como fase ulterior de un mismo proceso. En efecto, la existencia de una senda universal —que según Inglehart no sería ni lineal ni predeterminada— es correcta bajo la perspectiva de los *resultados* institucionales que deben producirse *universalmente* para permitir el aprovechamiento de nuevas capacidades y tecnologías (N4). Esto lleva necesariamente, según este autor, a cambios socioeconómicos que conectan de modo relativamente coherente y previsible aspectos culturales, sociales, políticos y económicos. Por ello, cuando afirma que la modernización económica y cultural van de la mano (son parte de un mismo proceso), ésta debe entenderse como la emergencia de una constelación *necesaria* de actitudes de N3 que con carácter estructural (no coyuntural) despliega las propensiones del sustrato cultural: e.g., la urbanización socava irreversiblemente ciertos modos de actuación tradicionales, erosionando lazos familiares e impulsando una mayor

⁸⁴ Esto permite diferenciar, y a la vez conciliar, (i) fenómenos observables —e.g., el contraste entre la actitud indolente de los trabajadores en las fábricas chinas durante el maoísmo y la diligencia actual— que surgen como respuestas en N3 ante una estructura de incentivos; y (ii) las orientaciones culturales arraigadas que inciden en esa misma respuesta al generar una determinada propensión temporalmente tenaz: e.g., la arraigada creencia confuciana en la posibilidad de mejora social a través de la educación, el mérito y en general del esfuerzo, que veremos en el Cap. 7.

autonomía efectiva del individuo, tanto en una cultura con orientación de N1/N2 *individualista* (e.g., EE.UU.) como *colectivista* (e.g., China). Sin embargo, la convergencia en resultados institucionales, el propio autor deja claro, no implica que la modernización sea sinónimo de occidentalización. El aporte de Inglehart, diremos empleando nuestra terminología, corrobora que la consistencia adaptativa que permite aprovechar nuevas oportunidades en N4 e introduce exigencias *universales* sobre N3 —e.g., los “valores económicos” propios de las sociedades avanzadas⁸⁵— puede lograrse mediante formas institucionales *simbólicamente consistentes* con sustratos culturales diferentes al del RIIO.

Una vez realizadas estas aclaraciones —y sacando de la ecuación a las que pueden considerarse como manifestaciones culturales *superficiales* de N3— podemos interpretar el argumento del profesor Lin (1989) como un reconocimiento tácito de que cualquier SC goza de un grado de plasticidad tal que le permite, siempre en función de la estructura de incentivos inducida por la acción política, *proyectarse* en comportamientos y actitudes muy diversos, incluyendo aquellos que son compatibles con el desarrollo económico. Es decir, aún reconociendo que los imperativos de consistencia adaptativa no lo permiten todo —pues debe producir determinados resultados institucionales—, parece razonable postular que la *plasticidad* cultural es suficientemente amplia —como muestra la experiencia japonesa y de otros países de la región— para *a priori* permitir a un país como China alcanzar la plena modernización sin renunciar a su universo simbólico idiosincrático. Esta misma idea la expresa de forma incisiva Tu Weiming (2008) cuando señala que la vitalidad de los valores confucianos en la China contemporánea se explica precisamente porque han “sobrevivido a diferentes asaltos” y han sido capaz de interiorizar una parte sustancial de la mentalidad occidental de la Ilustración. En la especie de negociación entre una tradición cultural profundamente arraigada y los imperativos de la modernidad, los valores confucianos habrían adquirido nuevas dimensiones.

El tradicional énfasis en la *armonía* de la cultura china, por ejemplo, no desaparece, pero ya no

⁸⁵ Nótese que estas exigencias universales sobre N3 existen porque en este trabajo, a efectos prácticos y para no complicar más las cosas, aceptamos el *desarrollo* tal y como se entiende en su versión contemporánea (y occidental). Así, se trata de un proceso orientado con carácter universal hacia la consecución de determinadas *metas* institucionales: e.g., alta renta per cápita, elevada movilidad de factores, concentración del capital, urbanización y la aspiración al más completo dominio (como capacidad transformadora y por tanto impacto) sobre el entorno de N4. Esto, evidentemente, es discutible pues no hay nada de inevitable o definitivo en esta visión del desarrollo históricamente contingente y eurocéntrica. Así, aunque excede de lejos el alcance de esta tesis, no está de más recordar que, como sostiene con razón Ernst Friedrich Schumacher, la Economía es una ciencia *derivada* que reposa sobre una serie de supuestos *meta-económicos* sobre cuál es el propósito vital del hombre. Como muestra ingeniosamente este autor —a través de un ejercicio para desarrollar una Economía congruente con la ética budista—, en cuanto a los presupuestos del Homo economicus cambian, el contenido de la Economía también lo hace (Schumacher, 1973/2011).

puede interpretarse como la resignada *adaptación al mundo* que creía Weber, sino como un mecanismo efectivo de resolución de los problemas que plantea la interacción social que se caracteriza por la búsqueda de consensos y la preservación del interés colectivo por encima del individual. Es decir, un mismo SC puede pasar de un *despliegue* anacrónico y limitador —por así decir, *premoderno*—, a otro compatible con la modernidad, o incluso potencialmente *posmoderno* en la medida en que puede lograr los mismos resultados institucionales meta por vías heterodoxas alternativas que permiten sortear algunas de las limitaciones que aún hoy afectan a los sistemas económicos más “avanzados” y liberales de Occidente: e.g., el *darwinismo* social y la desigualdad.

En resumen, para operar en la zona intermedia (de la Figura 5.1) en la que podemos hablar de *pilotaje* del cambio institucional deben concurrir tres circunstancias:

- 1) un proceso de cambio deliberado impulsado a través del *Herrschaft* o poder eficaz de institucionalización del Estado,
- 2) según una intencionalidad política expresable en términos de resultados institucionales a los que se pretende llegar y que suponen una transformación de la realidad de N4,
- 3) y que al mantenerse dentro de los límites plásticos del despliegue del EI es, al menos en suficiente grado, consistente simbólicamente.

Sin embargo, y reiterando lo dicho, el cambio pilotado y la institucionalización efectiva son congruentes con muy diversos niveles de consistencia adaptativa⁸⁶, al menos a corto-medio plazo⁸⁷. Excluyendo por el momento un direccionamiento del pilotaje institucional totalmente errado y contraproducente —que en el caso específico de la problemática del desarrollo sería incompatible con el consenso más básico existente en la TED⁸⁸—, utilizamos la analogía de un automóvil que

⁸⁶ Distinguimos así entre la consistencia adaptativa, siempre orientada a las metas específicas de un proyecto de transformación institucional deliberado, y el concepto genérico de *eficiencia adaptativa* al que se refiere North (1990, pp. 80-81), y que es asimilable a la capacidad para adaptarse de modo eficiente a lo imprevisible dentro de un mundo no-ergódico. Esto, según North, está relacionado con cómo el marco institucional incentiva el aprendizaje y la innovación social y económica a través de la experimentación (e.g., ensayo y el error) y genera conocimiento tácito que permite sortear los cuellos de botellas que se presentan en diferentes circunstancias a lo largo del tiempo (North, 1990).

⁸⁷ Evidentemente, en un plazo más dilatado, como sugerimos en el MGPCI (Figura 3.3), si la *inconsistencia adaptativa* se sostiene a largo plazo puede socavar la *consistencia simbólica* y generar una merma de legitimidad que haga insostenible el marco institucional de N3 (i.e., por vulneración del contrato social). El proyecto modernizador chino en el S. XX, como veremos en el Cap. 7, responde justamente a esta casuística.

⁸⁸ Es decir, excluimos por el momento que las rigideces ideológicas sean de tal calibre que lleven a un gobierno reformista bienintencionado a la violación sistemática de los principios más establecidos en materia de desarrollo (e.g., el Informe Spence): e.g., abogar por el comercio, por incentivos de mercado, por la estabilidad macroeconómica, etc.

circula a una determinada velocidad sobre una superficie helada para ilustrar la dinámica del cambio institucional pilotado. Dados el peso del mismo y el coeficiente de rozamiento (o adherencia) entre sus neumáticos y la superficie helada, el modo más eficiente para cambiar de rumbo —e.g., virar 30 grados hacia el Oeste— se corresponde a un radio de giro óptimo teóricamente calculable. Puede suceder, sin embargo, que el piloto gire el volante demasiado poco (dejando que el vehículo mantenga su inercia) o sobreactúe y gire en exceso. Así, y trasladando este símil al proceso de cambio institucional pilotado, se pueden dar las siguientes dos situaciones:

- 1) Si el movimiento del volante es insuficiente, el radio efectivo de viraje será más amplio del que sería teóricamente óptimo. En este caso, el *infra-pilotaje* es ineficiente porque si bien produce plena institucionalización (mantiene la tracción de las ruedas), desaprovecha un potencial de transformación (de viraje), lo que redundará en una trayectoria más larga de la estrictamente necesaria. Esto sucede cuando la acción del gobierno induce una institucionalización (o respuesta institucional) que infra-utiliza y desaprovecha la plasticidad que permite desplegar N2 en equilibrios de N3 con mayor consistencia adaptativa.
- 2) Si el piloto gira el volante con brusquedad y solicita al vehículo en exceso de lo que es físicamente factible —i.e., pretende forzar un radio de giro demasiado reducido—, el vehículo *derrapa* y, al perder tracción, continúa recto (no *digiere* la orden del piloto). De modo análogo, el esfuerzo institucionalizador *derrapa* cuando por su inconsistencia simbólica es inasumible y no produce los resultados esperados. Esto ocurre, por ejemplo, cuando la importación de elementos institucionales formales (N4) genera la ya referida disonancia formal-sustantiva (reglas que no se *digieren* del modo previsto por su incompatibilidad con el SC). En definitiva, el derrape institucional tiene como origen el desafío a los límites de la plasticidad del EI⁸⁹ (como el de las leyes de la física en el caso del automóvil sobre hielo), y tiene como consecuencia la pérdida de control sobre el proceso de cambio institucional pilotado⁹⁰.

⁸⁹ De nuevo, asumiendo la idealización de un *piloto perfecto* para aislar la interferencia de los factores de N3.

⁹⁰ Nótese que tal y como hemos definido la noción de plasticidad (rango acotado de posibilidades de proyección de N2 en N3), ésta adquiere una doble acepción según se mire bajo un prisma prioritariamente *simbólico* (flujo descendente) o *adaptativo* (flujo ascendente). Es decir, ya sea, (i) de soportar cierta coacción sin fracturar la consistencia simbólica (y generar resistencia endógena); o, (ii) en el sentido de que el despliegue de N2 puede llevar a actitudes y patrones de comportamiento muy diversos, que incluyen los que son adaptativos en N3 respecto a metas buscadas. En la Figura 5.1, la primera acepción se corresponde a pequeños desplazamientos respecto al punto A en la campana de Gauss de N2, mientras que la segunda alude a la distribución de formas *equinormativas* en N3.

En el mundo real se opera en condiciones de incertidumbre, por lo que los problemas de información y conocimiento incompleto hacen imposible seguir una trayectoria óptima⁹¹. En tales circunstancias, lo único a lo que puede aspirar un reformador con los pies en la tierra es a una sucesión de situaciones de infra- y sobre-pilotaje que se van corrigiendo, retroalimentadas por la percepción de los resultados institucionales de N4 que realmente producen. Y, puesto que como recuerda Aoki, el cambio institucional es un proceso de descubrimiento y aprendizaje colectivo, el impulso reformista (para desarrollar un país o para el propósito que sea) debe *propiciar* una respuesta institucional que permita vencer las resistencias sistémicas a la emergencia espontánea de nuevos equilibrios institucionales más adaptativos (e.g., a través de la inversión en infraestructuras, de la provisión de un adecuado marco regulatorio, etc.).

Finalmente, cabe señalar, que si bien un cambio institucional pilotado ha de discurrir entre los límites del *infra-pilotaje* severo o crónico —considerado en términos sustantivos⁹²— y del *derrapaje* que produce toda praxis desarraigada que pretenda “forzar la máquina” en sentido adaptativo, al igual que al conducir el vehículo del ejemplo, esta última situación tiene desventajas añadidas. En efecto, la práctica *referentista*, al imponer una “corteza institucional” cosmética, no sólo genera *fricción* (resistencia en la respuesta endógena), sino también la *ficción* de suponer ingenuamente que se está pilotando cuando en realidad se incurre en un alto coste de oportunidad en el uso de la energía reformista. Pero además, en la medida en que la importación de referentes externos erosiona o desmonta los patrones de interacción social asociados al N3 vigente, el derrapaje institucional tiene un alto potencial destabilizador: e.g., el “colapso institucional” que se produce en Rusia durante los años 1990 y que dificultó la gestión de su transición política y económica (Popov, 2007a, p. 2). Por otra parte, conviene distinguir estos casos de otros, típicamente asociados a la reapropiación de conceptos y terminología foráneos, en los que se crea un problema de inconsistencia terminológica que, si bien genera confusión en el análisis (desarraigado) de quienes desconocen los entresijos institucionales, es prácticamente intrascendente desde un punto de vista institucional. Así, en el Cap. 8, veremos que China emplea terminología occidental (e.g., conceptos tales como *Rule of Law* o democracia) con el fin de denominar equilibrios institucionales

⁹¹ Como sostienen Hoff y Stiglitz (2001, p. 391), los problemas informativos y de exigibilidad (*enforcement*) “imponen límites sobre las posibilidades económicas que son tan reales como los límites que impone la tecnología”.

⁹² Por ejemplo, en el Cap. 8 veremos que la heterodoxia formal de las instituciones chinas (respecto a las del RIIO), hace que por lo general los analistas occidentales tiendan a infravalorar el efecto *real* de los cambios y mejoras sustantivos que se han producido durante el período reformista en áreas como la gobernanza política.

autóctonos —y, por tanto, plenamente arraigados—, que poco tienen que ver desde un punto de vista sustantivo con lo que significan en otras latitudes.

2. Desarrollo como proceso de cambio institucional *pilotado, arraigado y adaptativo*

La evolución humana es un proceso de adaptación al entorno orientado a satisfacer más plenamente las necesidades de N0 que son comunes a la especie. Esto se traduce desde los albores de la aventura humana, en el empeño por reducir la incertidumbre vital a través de un creciente control del medio. En un sentido primario⁹³, este “impulso ubicuo de hacer su entorno más predecible” que dirá North (2005, p. 14), lleva al ser humano a colaborar y organizarse, creando las instituciones que “proveen una estructura a la vida cotidiana”, es decir, que bajo presupuestos de economicidad cognitiva⁹⁴ sirven de “guía a la interacción humana” (North, 1990, p. 3). Enmarcado así en este esfuerzo por ser cada vez más eficientes en el cumplimiento de esa meta *radical*, y a la vez debiendo enfrentarse a nuevos retos asociados al surgimiento de las sociedades complejas⁹⁵, el desarrollo económico en un sentido amplio puede contemplarse como un proceso de transformación institucional (organizativo) que genera resultados sustantivos en N4 que se corresponden con la satisfacción de un conjunto generalmente aceptado de metas econométricas e indicadores relativos a la calidad de vida y el desarrollo humano⁹⁶.

Mejorar el desempeño económico, recuerda North (2005, Cap. 12), no es sólo una cuestión de costes de producción, sino sobre todo de reducir los costes de transacción que permiten integrar con eficiencia el conocimiento disperso en las sociedades desarrolladas y ultra-especializadas, para lo que un sistema de precios es claramente insuficiente. Para ello, la estructura de incentivos en una

⁹³ El influyente filósofo conservador neoconfuciano del siglo XX, Liang Shuming, sostiene que en la evolución de la humanidad, la noción de progreso en la cultura occidental está invertida. Occidente está anclado en una fase evolutiva relativamente primaria que, impregnada de un espíritu de conquista del entorno, contrastaría con una segunda fase más avanzada en la que el foco es *el hombre con respecto al hombre* (y no sólo lo material externo a él) y que caracterizaría a la cultura china; y, con una tercera, aún más avanzada, de la cultura india, en la que el hombre se sitúa *frente a sí mismo*. Según Liang, la cultura china e india sólo son anacrónicas en el sentido de ser prematuras para su tiempo. Sobre esta interesante visión y el contrapunto liberal y más occidentalizado que ofrece Hu Shi, véase Zheng (2008).

⁹⁴ Nótese que este principio de economicidad cognitiva (esfuerzo y gasto energético) es un rasgo evolutivo superior y por tanto común a la mayoría de los seres vivos.

⁹⁵ En efecto, como recuerda North (2006, p. 20), las mismas instituciones que permiten controlar el entorno físico han creado un entorno humano complejo que produce un nuevo rango de incertidumbres aún pendiente de resolución.

⁹⁶ Por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD no sólo incluye la renta per cápita sino también la esperanza de vida y los años de educación.

sociedad es determinante (p. 159) y, por tanto, el desarrollo exitoso y a largo plazo de las economías exige limitar el grado de arbitrariedad en el juego político (p. 160), de modo que el gobierno pueda generar, por la vía que sea, el compromiso creíble de que actuará de forma previsible y conforme a determinados principios que remiten a un contrato social tácito o explícito: e.g., promover el interés general. Sin embargo, aún en esas condiciones, el impulso reformista del gobierno, recuerda Pelikan (2003, p. 249), sólo altera las restricciones (reglas del juego en sentido *northiano*) a través de cambios legislativos y mecanismos de exigibilidad, pero no puede diseñar el comportamiento de los agentes⁹⁷. Máxime, porque como afirma North (2005), “cualquier esfuerzo deliberado para ampliar el capital humano de las economías con pobre rendimiento debe construirse sobre un entendimiento explícito de la herencia cultural de la economía” (p. 161).

El párrafo anterior nos lleva a contemplar el problema del desarrollo económico como (i) un proceso de transformación social pilotado por una acción política deliberada, orientada a fines y sostenible, (ii) cuyo impacto institucional en términos de expansión de capacidades de la sociedad (aprendizaje colectivo) queda condicionado en una lógica causal constitutiva por su arraigamiento en el SC (N2/N1), y que en última instancia (iii) logra inducir un sistema de incentivos (marco institucional sustantivo en N3) que produce los *resultados* institucionales necesarios para el desarrollo económico (e.g., reducción de costes de producción y transacción en N4). En suma, el desarrollo es un proceso de cambio institucional que además de pilotado y arraigado es *adaptativo*.

En lo que va de capítulo, centrado en lo que hemos denominamos como problemática de la NEI, hemos explorado los aspectos relativos al *pilotaje* institucional orientado a metas, relacionándolo con su *arraigamiento* en tanto condición de posibilidad de cualquier cambio institucional efectivo en N3. Es decir, el foco del análisis ha recaído en las constricciones que la dependencia de trayectoria *cultural* impone por la vía de la *consistencia simbólica* —como función relacional inherente a la integridad del EI—, y cómo tal dependencia aflora en las concreciones institucionales de N3, e imposibilita que otras que son incompatibles vean la luz de un modo sostenible. En el presente apartado, trasladamos el foco a la *consistencia adaptativa* en relación a la problemática específica de la TED. En consecuencia, y aun reconociendo que en un mundo no-ergódico y en cambio permanente no existen instituciones adaptativas que sean eternas, recogemos

⁹⁷ El economista checo Pavel Pelikan (2003) distingue entre *reglas-como-rutinas* (*rules-routines*) y *reglas-como-constricciones* (*rules-constraints*). La acción del gobierno sólo puede diseñar las segundas (reglas de N4), es decir, se basa en prohibir o dejar de prohibir pero no en diseñar el comportamiento resultante (equilibrio del juego en N3).

la pregunta que formula North (2005): “¿bajo qué circunstancias pueden los humanos crear las condiciones que permiten que los mercados operen con bajos costes de transacción y que aumente el bienestar material?” (p. 15). Evidentemente, sin aspirar a dar respuesta exhaustiva a la misma (lo que excede el alcance de esta tesis y del conocimiento de quien la escribe), lo que sigue pretende al menos establecer ciertas condiciones básicas que deben cumplirse bajo el prisma institucionalista arraigado que hemos presentando en este trabajo. Este ejercicio, como se verá, servirá para entender mejor las aspiraciones razonables (e incluso legítimas) que puede abrigar la TED.

Este apartado se apoya en gran medida en la contribución teórica de Aoki relativa al carácter dual (interno y externo) del cambio institucional presentada en el Subapartado 2.8 del Cap. 4.

2.1 Las tres fases para el análisis del proceso de desarrollo económico

En el intento por desentrañar la relación entre forma y función institucional, con el fin de determinar qué configuraciones *posibles* dentro de un contexto situado —un marco institucional y un período de tiempo concretos— son favorecedoras de un determinado resultado institucional, este trabajo ha planteado un análisis de arraigamiento en tres fases (AATF). A continuación lo aplicamos a la cuestión general del desarrollo económico.

La primera fase es el Análisis Económico que permite especificar los resultados institucionales *meta*. Puesto que la NEI asigna el papel central a la protección de los DP —y, más ampliamente, a la gobernanza política de tipo liberal (Estado de derecho) como medio natural de lograrlo—, y esto se convierte en causa principal de la PIC, de entre los múltiples resultados institucionales relevantes para el desarrollo económico, esta investigación se ha enfocado en lo que hemos definido como *dominio institucional de interés* (DII). En los extremos del DII se sitúan dos objetivos: (i) el más específico de generar una percepción de seguridad inversora; y (ii) el más amplio de conferir credibilidad a los compromisos que de modo general adquiere un gobierno. Conviene resaltar, no obstante, que este último es en realidad un *meta-resultado* institucional ya que la gobernanza política —como meta-institución de N3— afecta de modo general a todos los demás resultados institucionales favorecedores del crecimiento económico⁹⁸. La razón es sencilla: frente al gobierno

⁹⁸ Por ejemplo, Rodrik (2000) destaca cinco tipo de instituciones favorecedoras del mercado, y por tanto del desarrollo económico. Éstas se orientarían a: (i) la protección de los DP; (ii) establecer un marco regulador; (iii) la estabilización macroeconómica; (iv) el aseguramiento de la estabilidad social; (v) la gestión de conflictos. En este sentido, es fácil ver cómo la credibilidad de la acción de gobierno afecta a todas ellas, y no sólo a la primera.

que no resulta creíble, aquel que sí lo es confiere valor *institucionalizador* a cualquier compromiso (creíble) que asume⁹⁹.

En consecuencia, el “buen gobierno” político no es sólo precondition para la protección creíble de los DP, sino también para el pilotaje institucional efectivo que incentive la creación de las externalidades positivas que, recuerdan Hoff y Stiglitz (2001, p. 389), son necesarias para llevar a buen puerto un desarrollo económico que la Economía moderna finalmente habría dejado de ver como un simple proceso de acumulación de capital, o incluso de tecnología, para concebirlo como lo que realmente es: un proceso de cambio organizativo altamente complejo que es dependiente del marco institucional. Este proceso de descubrimiento y aprendizaje, que en sentido *aokiano* reconstruye los modelos mentales de los agentes, debe desembocar en el sinfín de actitudes y patrones de comportamiento de N3 generadores de tales externalidades, y que, según estos autores, son la propia esencia del desarrollo: e.g., no sólo inversión, sino también innovación, honestidad en las transacciones, formación del capital humano, altas tasas de ahorro (p. 400).

La segunda fase del análisis de arraigamiento corresponde al Análisis del Sustrato Cultural y permite identificar las condiciones de arraigamiento profundo de la acción deliberada de N3: aunque la acción transformadora del entorno (N4), como en general toda acción social, responde a una intencionalidad “libre” de N3, como vimos, ésta está acotada en su condición de posibilidad por el arraigamiento cultural. Conviene señalar que este análisis es necesario porque ninguna sociedad-cultura vive en aislamiento absoluto, y porque el problema del desarrollo económico se plantea científicamente en una escala global en la que coexisten países con distintos sustratos culturales¹⁰⁰.

Sin embargo, como ya anticipamos en el Cap. 3, cualquier proyecto de transformación institucional, y por tanto uno reformista orientado al desarrollo económico, se determina en el N3 de la acción política que especifica la reglas (formales) del juego y su exigibilidad. Más allá de esta premisa —esencial en el corpus teórico *northiano*—, podemos avanzar además que el pilotaje del proceso reformista sólo puede tener éxito si la acción institucional jerárquica del “piloto” es

⁹⁹ En un sentido institucionalista *aokiano*, el gobierno *creíble* debe ser tomado en cuenta en las decisiones estratégicas de los agentes y por tanto incide (más que el gobierno que no lo es) en el equilibrio institucional endógeno resultante.

¹⁰⁰ En un país-cultura hipotéticamente aislada y en total autarquía, este análisis carecería de sentido pues toda acción deliberada sería simbólicamente consistente. En este sentido, la propia noción del desarrollo económico es una muestra precoz de los efectos de la globalización en el terreno de las ideas.

percibida como creíble¹⁰¹ y el efecto institucional pretendido navega entre las constricciones que imponen tanto la consistencia simbólica del arraigamiento profundo (N2/N1), como la consistencia adaptativa con respecto a las metas institucionales (N3/N4). Así, en última instancia, y bajo una perspectiva institucionalista, el problema del desarrollo que importa en el mundo real está siempre contextualmente situado en una economía política y un período de análisis concretos.

La tercera fase debe por tanto abordar un Análisis Contingente de N3 que integre el resultado de las dos primeras fases del AATF, y vaya estrechando el perímetro sobre el conjunto de configuraciones o *formas* institucionales teóricamente posibles para llegar a las que son realmente *factibles*. Así, hablamos de:

- 1) El conjunto de formas institucionales teóricamente adaptativas que bajo el supuesto del comportamiento intencionalmente racional de los agentes, y por tanto con carácter universal, son consistentes con los resultados meta que especifica el Análisis Económico: e.g., el compromiso reformista favorable al mercado (o la protección de los DP que favorezca la inversión) debe ser creíble o bien en un sentido *imperativo* o *motivacional*;
- 2) El subconjunto de formas teóricamente arraigadas que acota el Análisis del Sustrato Cultural dentro del conjunto de formas institucionales teóricamente adaptativas (punto i), y que por su consistencia simbólica son teóricamente *sostenibles*: e.g., el compromiso creíble dentro del juego político en China, como hemos visto, sólo puede serlo por la vía motivacional;
- 3) El subconjunto más reducido que contiene sólo las formas institucionales arraigadas y adaptativas que son viables en condiciones contextuales reales. A este subconjunto se llega mediante un Análisis Contingente que reduce aún más el subconjunto de formas institucionales del punto ii, para incluir sólo aquellas que son además compatibles con las constricciones institucionales y materiales que imponen N3 y N4 en un momento dado: e.g., como se verá en el Cap. 8, en 1978, Deng sólo puede optar entre estrategias reformistas que para ser creíbles en su contexto histórico deben respetar una serie de restricciones: e.g., (a) el equilibrio de poder entre facciones del PCCh, (b) ciertas líneas rojas ideológicas del PCCh y (c) las limitaciones que impone el calamitoso estado de la administración pública.

¹⁰¹ Entendiendo piloto en un sentido idealizado que se asocia a la noción de *intencionalidad* política presentada en el Cap. 3, y que puede quedar encarnada de diversos modos: e.g., un gobierno, un autócrata, una élite política.

Este ejercicio de aplicación del AATF puede plantearse o bien desde una *perspectiva positiva* que busca comprender una realidad existente o histórica, o desde una *perspectiva normativa* centrada en el futuro, esto es, en el problema real al que se enfrenta un reformador.

La perspectiva positiva puede emplearse retroactivamente para explicar un proceso exitoso de desarrollo, como el caso de la China reformista que nos ocupa en esta tesis. Puede servir además para esclarecer, a través de un análisis histórico, las formas institucionales que *finalmente* emergen dentro del subconjunto más reducido del punto iii. Ello requiere contemplar bajo una perspectiva dinámica, tal y como sugiere el MGPCI de la Figura 3.3, la iteración entre el cambio institucional jerárquico que impulsa el gobierno (de arriba abajo) y la respuesta endógena que induce (de abajo arriba). Para entender la *dinámica* del proceso, es decir, los determinantes profundos, y no quedarse sólo en la capa más superficial de la cinemática (determinantes próximos), el foco del análisis debe trasladarse al juego político, y muy en particular a la ideología dominante que articula la intencionalidad que impulsa las reformas. Aunque como hemos visto en el Cap. 3, es necesario establecer *ex ante* herramientas que apoyen y constriñan el análisis institucional para evitar la falacia funcionalista y la racionalización *ex post*, el análisis habrá de ser necesariamente *denso* pues los equilibrios institucionales posibles son *múltiples* y en la selección final de la forma institucional intervienen elementos imprevisibles: e.g., como vimos, la existencia de diversos discursos ideológicos (e.g., aun circunscritos al PCCh en el caso de las reformas chinas) y la emergencia de líderes carismáticos (e.g., como Deng Xiaoping) son según Aoki (2011) algunos de los factores que contribuyen a anticipar las reglas emergentes del juego y, por así decir, los nuevos equilibrios institucionales en los que “coagulan” las decisiones descentralizadas de los agentes. La resolución de la PIC que proponemos en esta tesis, ilustrativo de todo ello, es un ejercicio *positivo* que busca comprender (más que explicar) una realidad histórica contemporánea.

2.2 El desarrollo económico arraigado visto bajo una perspectiva normativa

La perspectiva normativa, por su parte, se orienta al futuro y se centra en el problema real al que se enfrenta el reformador bienintencionado que pretende pilotar un proceso de desarrollo económico. Es, por tanto, la perspectiva preeminente que adopta la subdisciplina de la Economía del Desarrollo. El problema *normativo* del desarrollo puede plantearse en base a las tres fases del AATF propuesto y, según los tres puntos descritos más arriba, siguiendo una estrategia similar de

estrechamiento del conjunto de formas institucionales hasta llegar a las que serían *deseables*: aquellas que mantienen su (i) consistencia adaptativa y (ii) su consistencia simbólica en (iii) las condiciones reales de N3 y N4 en las que opera el reformador.

Esto significa que el reformador, siguiendo el diagrama que se muestra en la Figura 5.2, debe en primer lugar identificar el conjunto de objetivos/formas institucionales que con carácter universal son *teóricamente adaptativas*. Para ello, puede apoyarse en el conocimiento global —teórico y práctico— acumulado en la ciencia económica en general, y más específicamente en la TED. Por ejemplo, como bien señala Rodrik (2005, p. 985), aunque las instituciones puedan asumir formas diversas, todos los países que se han desarrollado han debido satisfacer con carácter universal una serie de “principios elementales de la buena gestión económica” (*higher-order principles*) que son compatibles con los planteamientos neoclásicos: e.g., una buena gestión microeconómica necesaria para la eficiencia productiva exige incentivos apropiados, protección de los DP y un conjunto transparente, estable y predecible de reglas; del mismo modo, la estabilidad financiera y macroeconómica requiere una moneda sólida, sostenibilidad fiscal y una regulación macroprudencial adecuada (p. 987). Por otra parte, como vimos en el Cap. 1, el Informe Spence identifica cinco elementos comunes a las historias de éxito de trece países (Banco Mundial, 2008, p. 22): (i) aprovechar las oportunidades de la integración en la economía global; (ii) estabilidad macroeconómica y política; (iii) altas tasas de ahorro e inversión; (iv) incentivos económicos correctos a través del mercado, y (v) un gobierno comprometido con las reformas, creíble y capaz.

Estas pautas, tan valiosas como genéricas, pueden complementarse con el conocimiento técnico y la experiencia sobre las interdependencias y *trade-offs* relativos a la estructura económica (N4) y el conjunto del marco institucional (N3). Aunque aquí ya es cuestionable el grado de universalidad de tal conocimiento, el diseño institucional *ex novo* (teóricamente orientado a minimizar los costes de transacción), sostiene Rodrik (2000), tiene un alto coste de oportunidad porque siempre es posible aprender algo de soluciones institucionales que ya funcionan con éxito en otros países, incluso cuando su transplante resulte inapropiado¹⁰². Así, una vez que se desagregan los objetivos institucionales de mayor nivel en otros más específicos, no tiene sentido *ignorar* las mejores prácticas, diseños, estándares y códigos legales internacionales: e.g., para crear un organismo de

¹⁰² En general, podríamos decir que mientras más se baja en el eje de arraigamiento mostrado en la Figura 5.2, más nos alejamos de soluciones universales. O, dicho de otra manera, la racionalidad intencional queda más impregnada por un SC idiosincrático que provee patrones de comportamiento y valorativos propios.

defensa de la competencia del mercado. No obstante, recuerda Rodrik (2000, p. 19), ésta es una opción relativamente estrecha sólo apropiada para tratar temas “técnicos”. Esto exige cautela, pues el reformador y su equipo de expertos, deberán distinguir entre lo que por motivos de racionalidad o eficiencia asignativa puede considerarse conocimiento técnico universal e institucionalmente neutro, de aquel otro que, normativa o contextualmente *cargado*, es fruto de una experiencia idiosincrática¹⁰³, y cuya validez es indisociable del conjunto del EI.

En segundo lugar, se trata de acotar las formas simbólicamente consistentes, y por tanto arraigadas. Esto es algo que, paradójicamente, no se aprende, pero que es necesario no olvidar. En la medida en que comparte el sustrato normativo y simbólico dominante en su sociedad, el reformista *arraiga* de modo inconsciente. El problema radica en el convencimiento que éste debe tener de que todo SC, incluyendo el suyo, ofrece suficiente margen plástico para un despliegue adaptativo consistente con los imperativos del desarrollo. Y, por tanto, de que bajo una perspectiva institucional arraigada, la consistencia simbólica no limita la *capacidad* de consistencia adaptativa, sino sólo las *formas* institucionales de N3 que la inducen. Por eso, es imprescindible desterrar el mito del determinismo cultural, distinguiendo las expresiones culturales superficiales de N3 que pueden moldearse a través de nuevos incentivos, de los filtros normativos y constitutivos profundos en los que se arraigan y que si bien pueden darse como inalterables a efectos prácticos, nunca son un factor limitativo del desarrollo. Este convencimiento es clave porque el reformista bienintencionado y “desacomplejado” debe someter a escrutinio cualquier posibilidad de importar referentes institucionales foráneos. Y, a la vez, explorar configuraciones institucionales autóctonas, simbólicamente consistentes, que aun siendo imperfectas serán adecuadamente asimiladas y causarán una institucionalización que se verá además favorecida por la creación de instituciones informales reactivas de tipo complementario que (como vimos en el Cap. 3) “rellenan” los huecos en el despliegue y mejoran la eficiencia institucional.

Es conveniente hacer explícita esta fase del análisis pues el piloto reformista (como los expertos que le asesoran), debe tomar en cuenta, al menos, de qué modo su SC difiere con respecto al de los países cuyas instituciones sirven de referentes internacionales. Sólo así es posible minimizar el riesgo de malinterpretar el éxito desarrollista de otros países —ignorando que el buen

¹⁰³ El que todo banco central debe ocuparse de una serie de cuestiones (e.g., control de la masa monetaria, control de la inflación, supervisión del sistema bancario) es una exigencia prácticamente universal. Sin embargo, en cuanto a los detalles de cómo hacerlo pueden existir diferencias legítimas y justificables según los condicionantes idiosincráticos: e.g., que lleven a alterar el objetivo de inflación o matizar el grado de independencia con respecto al gobierno.

funcionamiento de sus instituciones es indisoluble de un SC evolutivo que es idiosincrático e intransferible— y de sucumbir al canto de sirenas del monocultivo institucional. Un riesgo que con frecuencia la propia TED se encarga de fomentar a través de recetas institucionales desarraigadas en las que, como vimos, se superponen los sesgos *eurocéntrico* y *formalista*.

Finalmente, en tercer lugar, el análisis contingente debe permitir identificar las formas institucionales arraigadas y adaptativas en condiciones contextuales reales. Éste es el meollo del problema del desarrollo, especialmente porque como reconoce el Informe Spence no existe una fórmula genérica para el desarrollo y cada país está “condenado” a buscar su propia estrategia según sus características específicas y experiencia histórica. El reformador se enfrenta a un problema complejo porque ninguna institución puede diseñarse *in vitro*, e incluso para inducir un cambio en una dirección deseada debe considerar cómo las interdependencias y complementariedades entre instituciones y distintos dominios (e.g., económico, organizativo, político, social) que abordamos en el subapartado 2.6 del Cap. 4, amortiguan, propagan o desvían el efecto pretendido de las políticas públicas, llevando con frecuencia a equilibrios institucionales inesperados (Aoki, 2001).

En este contexto, la búsqueda “científica” de diseños óptimos es una quimera¹⁰⁴, y dar con políticas de desarrollo adecuadas, como finalmente reconoce el Banco Mundial (2008, p. 28), debe verse más bien como un *arte*. Un “arte de la reforma”, confirma Rodrik (2005, p. 985) que “consiste en seleccionar apropiadamente de un menú potencialmente infinito de diseños institucionales” aquellos que siendo compatibles con los principios elementales del buen gobierno económico también lo son con “las constricciones políticas prevalentes, los niveles de competencia administrativa y con los fallos de mercado”, esto es, con constricciones institucionales (N3) y estructurales (N4). Por eso, dadas las restricciones y oportunidades presentes (en un momento dado), continúa este autor, se impone un enfoque basado en “atajos creativos” y “experimentos atrevidos”. En efecto, afirma Rodrik (2008a), un enfoque institucional pragmático y con una mentalidad de *segundo óptimo* (*second-best*), alejado de cualquier pretensión ilusoria de “mejores prácticas”, entre otros motivos, porque “el desarrollo institucional a gran escala en lo esencial requiere un proceso de descubrimiento de las necesidades y capacidades locales” (Rodrik, 2000, p.

¹⁰⁴ En este sentido Rodrik (2008a, p. 100) es claro: el problema con la mentalidad de optimización (*first-best mindset*) en la TED es que presupone que el rol primario del diseño institucional es “minimizar los costes de transacción en el dominio inmediatamente relevante sin prestar atención a interacciones potenciales con características institucionales en el resto del sistema”. Es decir, los referentes institucionales son no-contextuales (*noncontextual*) por definición (p. 104).

19). En conclusión, se trata de llegar, como indica la Figura 5.2, a formas institucionales adaptativas *inales* que sean a la vez política y materialmente factibles.

El que el pilotaje del proceso reformista sea un arte, y no se preste a un enfoque quirúrgico, no significa que no puedan aplicarse una serie de pautas heurísticas que favorezcan el proceso de descubrimiento. Para empezar, se requiere partir de un adecuado entendimiento de las condiciones iniciales tanto de N4 (e.g., estructura económica, fondo de capital, reservas, recursos materiales, fondo tecnológico, capacidad del Estado, condiciones de transmisibilidad¹⁰⁵), como de N3 (grado de legitimidad del gobierno, situación política, marco institucional, incluyendo complementariedades e interdependencias, etc.). El análisis empírico de las diversas estrategias que han permitido operar con éxito a diferentes países sobre esa realidad contingente (cada país la suya), según Rodrik (2005), puede resumirse en cuatro hechos estilizados:

- 1) En la práctica, el arranque del crecimiento económico se asocia con un abanico limitado de políticas reformistas que pueden activarse mediante un impulso reformista relativamente modesto. Es decir, no se requieren reformas institucionales profundas y extensas para iniciar una senda de crecimiento: las ineficiencias y múltiples cuellos de botella de las economías atrasadas ofrecen grandes oportunidades de mejora y la posibilidad de obtener *éxitos rápidos* (*quick wins*) que legitimen y realimenten el impulso reformista.
- 2) Las políticas reformistas exitosas combinan necesariamente elementos de ortodoxia institucional con otros heterodoxos. Es decir, tan cierto es que ningún país ha mantenido elevadas tasas de crecimiento sin respetar mínimamente los principios elementales de la buena gobernanza económica (la dimensión universal), como que todo despliegue institucional efectivo necesita cierta innovación para su adecuada compatibilización con las condiciones locales (dimensión contingente o contextual). Por eso, se requiere un enfoque pragmático, alejado de rigideces ideológicas y convencionalismos, que esté abierto a la experimentación.
- 3) El trasplante de las innovaciones institucionales es de suma complejidad por los muchos elementos idiosincráticos y no-estandarizables que contienen¹⁰⁶. En consecuencia, toda solución institucional exitosa debe surgir de la adaptación de principios económicos universales a las

¹⁰⁵ Evidentemente, la institucionalización con altos y bajos niveles de *transmisibilidad* exige estrategias diferentes, tanto como diferente es la navegación clásica a vela de la que es factible con un buque moderno y sofisticado.

¹⁰⁶ Como afirma Rodrik (2005, p. 994), “incluso con estrategias que parecen similar en la superficie, una mirada más cercana revela grandes variaciones”.

capacidades, constricciones y oportunidades locales. Por este motivo, y dada la diversidad entre países, identificar los cuellos de botella y las oportunidades para elaborar una estrategia adecuada de crecimiento es una tarea crítica que sólo puede acometerse con “conocimiento local” (*local knowledge*) y que con frecuencia requiere cierta experimentación.

4) Conforme se desarrolla la economía de mercado, sostener una senda de crecimiento es más difícil que iniciarla y requiere reformas institucionales más sofisticadas, profundas y extensas.

Puesto que los cuellos de botella van cambiando y haciéndose cada vez más matizados e intangibles, la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo sólo es posible cambiando de estrategia (como en un coche se cambia de marcha). Es decir, una vez inducido el crecimiento (y el aprendizaje que permite aprovechar los préstamos tecnológicos), la estrategia debe orientarse al desarrollo de instituciones que mantienen el dinamismo productivo y la innovación tecnológica y que confieren un elevado grado de *resiliencia* frente a choques externos.

Estas pautas heurísticas que ofrece la TED post-Consenso, y que tanto se alejan del simplismo y dogmatismo del recetario neoliberal, propugnan en definitiva un enfoque mucho más realista para orientar el análisis contingente y llegar a las formas institucionales *arraigadas y adaptativas* que son factibles dada la situación de N3 y N4 en un país. Su énfasis en el conocimiento local redunda sin duda en una mayor congruencia con la experiencia y las dificultades objetivas que encuentran los procesos de desarrollo en el mundo real, incluso cuando, como sucede en la actualidad, cualquier gobierno tiene potencialmente acceso libre e irrestricto a todo el repertorio de conocimiento en materia de desarrollo. Asimismo sirve para recordar que los principios básicos de la economía neoclásica ya no pueden expresarse como consignas simplistas y categóricas del tipo “hay que liberalizar el comercio”. Siguiendo con este ejemplo, se trata más bien, como sutilmente sugiere el Informe Spence, de *aprovechar las oportunidades* que ofrece la integración en la economía global (Banco Mundial, 2008, p. 22), pero esto sólo es posible, afirma Rodrik (2005), cuando se dan otras condiciones teóricas¹⁰⁷. El resultado es que como ilustra una de las recomendaciones de política económica menos controvertida (la apertura a los flujos comerciales internacionales), el grado y la forma en que debe aplicarse depende de “un gran número de valoraciones sobre el contexto económico y político en el que debe implementarse” (p. 986).

¹⁰⁷ Véase Rodrik (2005, pp. 985-986) para un análisis sobre el particular y lo que el autor defiende que serían las siete condiciones que deben darse para que la liberalización del comercio exterior sea beneficiosa.

En conclusión, como resume la Figura 5.2, el reformador bienintencionado que opera en el mundo real de N3, se encuentra “atrapado” entre las exigencias adaptativas de una orientación a metas consistentes con el desarrollo económico —que, podríamos decir que “tira” desde arriba (desde N4) sobre el conjunto del EI—, y las constricciones de consistencia simbólica que impone el SC. En esta compleja dialéctica, no cabe hablar de soluciones nítidas y de aplicabilidad universal. Mas bien, el enfoque y el discurso entero de una TED *institucionalista* bien entendida debe cambiar para ser más humilde, pragmático y sobre todo *útil*, aunque para ello tenga que limitarse a recomendar una aproximación heurística al desarrollo. En definitiva, se trata de poner en valor el conocimiento global acumulado en materia de desarrollo para orientar a la élite reformista sobre una serie de aspectos claves que deben considerar pero que sólo ellos pueden en última instancia *contextualizar y operativizar*: e.g., identificación de los cuellos de botella sistémicos¹⁰⁸, obtención y rentabilización de éxitos rápidos (*quick win*), posibilidades de *benchmarking* selectivo y adaptado que minimice resistencias, experimentación y aprendizaje descentralizado, activación de externalidades, protección frente a choques externos que puedan desestabilizar el proceso, etc.

2.3 Intervenciones profundas de N3: intencionalidad política y poder sustantivo

Entender el desarrollo económico, sin embargo, exige ir más allá de la visión centrada en el decisor político o reformista bienintencionado, y contemplar desde una perspectiva más amplia los factores que inciden en la mecánica del proceso en su conjunto y que quedan parcial o totalmente fuera del *ámbito de diseño* de tal decisor. De otro modo, difícilmente se comprendería que subsistiese el subdesarrollo crónico de países con gobiernos que disponen del ya mencionado acceso al conocimiento más avanzado en TED, al repertorio de las “mejores prácticas” a nivel mundial, así como a la asesoría de los más reconocidos expertos internacionales, e incluso a la ayuda al desarrollo que prestan los organismos multilaterales. Es obvio que desde una perspectiva genuinamente institucionalista las cosas aparecen como lo que son: mucho más complejas.

El aporte de la NEI arraigada permite enmarcar de forma más fructífera el proceso de desarrollo económico para entender mejor bajo qué circunstancias se hace posible el pilotaje (en el fondo la pregunta de North ya mencionada) y cuáles han de ser las aspiraciones legítimas de la TED. Para

¹⁰⁸ La identificación y abordaje de los cuellos de botellas sistémicos son quizás el exponente más significativo del nuevo enfoque pragmático que debe asumir la TED. En efecto, como sostienen Hausmann, Rodrik y Velasco (2005), ante la imposibilidad de reformar todo a la vez en el mundo real, la identificación de estos cuellos de botellas o *binding constraints* —que cambian entre países y en el tiempo— deviene un aspecto esencial del arte del desarrollo.

ello resulta útil retomar el MGPCI de la Figura 3.3, y recordar la distinción que hacíamos entre dos elementos claves del pilotaje del cambio institucional: la formación de la *intencionalidad* política (y sus características claves de dirección, estabilidad, credibilidad, etc.) como vector que impulsa la acción de los poderes públicos y el grado de *transmisibilidad* que las condiciones objetivas (tecnología, capacidad del Estado, recursos, conocimiento económico, organizativo, etc.) confieren para materializarla en un cambio institucional jerárquico efectivo. Esto permite separar dos aspectos que inciden en el pilotaje reformista y que, aunque relacionados, tienen distinta raíz. También, como vimos en el Cap. 3, es esencial reconocer que existe un orden de prelación, es decir, una determinada jerarquía entre ambos elementos: la intencionalidad política es el verdadero elemento tractor del proceso pilotado de cambio institucional.

Esto entronca de lleno con el corpus *northiano*. Incluso tras la evolución cognitivista que emprende su pensamiento (North IV) y que da carta de naturaleza al arraigamiento profundo, North (2005) no dejará de afirmar que la clave para entender el proceso de cambio económico está en la ideología dominante de aquellos que inciden de modo directo en el rumbo político, es decir, en “la intencionalidad de los jugadores que promulgan el cambio institucional y su comprensión de los temas” (p. 3). Por eso, sostiene, a lo largo de la historia y hasta nuestros días, el crecimiento económico se ha visto frustrado o bien porque (i) las intenciones de la élite política no se han orientado hacia el bienestar social o (ii) porque las carencias de sus *modelos positivos* (la comprensión de la realidad) han llevado a resultados radicalmente distintos de los pretendidos. Sin embargo, el conocimiento económico (máxime cuando es de libre acceso) y otros elementos de la capacidad del Estado que confieren transmisibilidad al pilotaje reformista, como vimos en el Cap. 3, sólo pueden ser cuellos de botella cuando el juego político produce una intencionalidad adecuada: suficientemente robusta, estable y orientada al bienestar general.

De lo antedicho se deduce que el núcleo del problema del desarrollo es esencialmente político. Carece de sentido, pues, plantearse en un sentido técnico qué políticas económicas pueden ser adecuadas dadas las circunstancias de un país —la situación en N3 y N4—, si la economía política no se contempla y analiza en última instancia desde una perspectiva política más amplia que se centra en (i) la repartición del poder y (ii) en la ideología dominante, o ideologías en pugna, de aquéllos que lo ostentan, es decir, de la élite política¹⁰⁹. Naturalmente, la economía influye en la

¹⁰⁹ Como afirman Elkins y Simeon (1979, p. 128), además de la cultura política dominante y que se comparte colectivamente (N2), importan en particular los supuestos específicos (N3) que informan a la élite política.

política, pero las instituciones económicas derivan de las políticas, que en última instancia, señala North (1993), definen y ejecutan las “reglas del juego” y determinan el desempeño económico. Por eso, este autor pone el dedo en la yaga cuando señala que “el corazón de la política de desarrollo” es la *creación* de sistemas políticos adecuados (p. 2). Sistemas políticos que han de generar el compromiso creíble (*problemática política*) para impulsar políticas que definan y protejan con eficiencia los DP, así como otros objetivos institucionales necesarios para el crecimiento económico (*problemática económica*). Sin embargo, bajo una perspectiva institucionalista arraigada, la pretensión de *crear* (o *imponer*) desde fuera un sistema político que sea conducente a un modo deseado de gobernanza política en un país —y por tanto que se traduzca en resultados institucionales sustantivos de cómo se juega el juego político— es cuando menos problemática.

Esto es así porque como vector impulsor del cambio institucional, la *intencionalidad* política no es diseñable, sino que es en sí misma un resultado institucional que produce el propio juego político. Y, como equilibrio que emerge dentro del juego político de N3, se trata de un factor endógeno que debería explicarse en el análisis institucional. No hacerlo, implicaría renunciar al esclarecimiento de los determinantes profundos del crecimiento económico, y sería tanto como pretender explicar el desarrollo chino obviando cualquier consideración relativa a los cambios en la gobernanza política, y tomando el giro en las políticas económicas entre el maoísmo y el período reformista como un factor exógeno al análisis. Así pues, a pesar de su gran complejidad, es necesario esclarecer cómo emerge y se sostiene la intencionalidad que impulsa las reformas. Para ello, hemos de considerar múltiples factores:

- 1) Una realidad material de N4: estructura económica, tecnología, recursos, distribución *sustantiva* del poder y de los logros económicos y en bienestar que generan las reformas, etc.
- 2) Factores que inciden en el juego político de N3: marco institucional heredado, incluyendo en particular la configuración del juego político y la repartición *formal* del poder; existencia de una ideología política dominante (o varias en pugna); supuestos positivos y normativos personales de líderes políticos claves; percepción del margen de legitimidad con el que opera el gobierno; y, amenazas y oportunidades de diversa índole (situación internacional, factores sociales, demográficos, ambientales, etc.).

3) El arraigamiento de la propia intencionalidad política (ideología, etc.) dentro del marco normativo compartido y en esencia improblematizable de la cultura política de N2, y más en general, del SC en su conjunto (N1/N2).

Dentro de N3, como vimos en el Cap. 4, existe a su vez un gradiente de *arraigamiento jerárquico funcional* en el que la gobernanza política que altera las reglas del juego político puede considerarse como la meta-institución más básica, y que más influye en la articulación de la acción colectiva y por tanto del cambio institucional. Sin embargo, entre los diversos elementos que conforman la meta-institución del juego político (como equilibrio sustantivo) importan en especial aquellos más profundos y tenaces, de naturaleza *estructural* (podríamos decir), que no pueden cambiarse por simple *fiat* del gobierno. Un gobierno puede legislar fácilmente lo que desee, pero no alterar a golpe de decreto la distribución sustantiva del poder que, como vimos, confiere la capacidad material para incidir en el equilibrio sustantivo que realmente se produce.

De hecho, la exigibilidad de cualquier modificación del marco legal *de jure* dependerá de su compatibilidad con la distribución sustantiva del poder. Por eso, al considerar el desarrollo económico, Hoff y Stiglitz (2001, pp. 418-20) distinguen entre “intervenciones profundas” (*deep interventions*) que alteran el equilibrio *de facto* del poder político y por tanto afectan de modo irreversible a la dinámica del juego político (quién influye más en la construcción de la intencionalidad), de otras más “superficiales”¹¹⁰ (*shallow*). Puesto que la exigibilidad (efecto sustantivo) queda mediada por el equilibrio de poder existente, cuando las políticas socavan los intereses creados de los poderosos con la capacidad material de resistir su aplicación, apenas producen un efecto institucional cosmético. Son, en definitiva, políticas “fungibles” (*fungible*), señalan estos autores, como las que con frecuencia se asocian a las reformas inducidas por préstamos condicionados y cuya efectividad es subvertida por diversas vías¹¹¹.

Estas consideraciones permiten introducir las importantes conclusiones que sobre el proceso de desarrollo económico realiza Douglass North en su último libro, escrito junto a John Wallis y Barry Weingast. En este trabajo, con el (poco humilde) título de *Violence and Social Orders: a Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, North, Wallis y Weingast (2009)

¹¹⁰ De nuevo recordamos la existencia de un gradiente institucional también en N3. Podríamos decir que si la gobernanza política es la meta-institución de N3, la repartición del poder sustantiva es el elemento que se haya a la base de tal meta-institución: el elemento más arraigado y tenaz que presenta mayor resistencia al cambio.

¹¹¹ Esto viene a corroborar el papel central del *poder* en los mecanismos de exigibilidad pues, utilizando un símil, si el árbitro es parte interesada, de poco vale cambiar las reglas del juego para incentivar un resultado que le sea adverso.

replantean cómo evolucionan las sociedades con el fin último de controlar la violencia y favorecer la cooperación social. Distinguen entre dos tipos de órdenes sociales o formas de estructurar la interacción humana. En primer lugar están las “sociedades de acceso limitado” que surgen a partir del Neolítico y que se caracterizan por un juego político restringido a determinadas élites cuyos privilegios económicos les permiten extraer rentas con las que financian la provisión de bienes públicos elementales (seguridad, orden, etc.). A pesar de crecientes niveles de riqueza y de Estados cada vez más sofisticados —respectivamente Estados *frágiles*, *estables* y *maduros*—, estas sociedades no son plenamente desarrolladas. A partir de la Revolución Industrial, sólo algunas de las que alcanzan el estadio de mayor madurez, lograrán evolucionar hacia las “sociedades de acceso abierto” que extienden el poder político a la mayoría de la población, y que producen *orden* a partir de la interacción en mercados económicos y políticos dominados por la competencia y sometidos a constricciones institucionales. En estas sociedades avanzadas, precisan los autores, importan más las reglas, normas e instituciones, que las consideraciones de quién es cada cual.

La pregunta clave que se hacen estos autores es: ¿cómo se pasa de una sociedad de acceso limitado a otra plenamente desarrollada de acceso abierto? Y la respuesta que ofrecen, aunque realista y consistente con la experiencia, no es especialmente alentadora para la TED: es el resultado de un proceso *cuasi-evolutivo* largo e incierto que lleva a las élites a ceder gradual y voluntariamente espacios de poder¹¹². Para ello deben concurrir tres “condiciones-umbral” o *doorstep conditions* que son infrecuentes, lo que explicaría por qué en la actualidad aún más del 80% de la población mundial vive en sociedades de acceso limitado: (i) la extensión de los DP fuera de la élite; (ii) la creación de organizaciones autónomas de las élites con vocación de permanencia y (iii) el control del ejército al margen de la élites (North *et al.*, 2009).

El no haber entendido esta realidad, sostiene North (2009, p. 24) en un artículo sobre la misma cuestión, ha llevado a un modo de plantear el desarrollo “completamente errado” que ignora el hecho de que cada sociedad tiene una cultura única —con sus propias creencias, experiencias e instituciones— y que a la postre no ha servido para incentivar el crecimiento. Los asesores bienintencionados que proponen un enfoque económico tradicional *desarraigado* se enfrentan a lo que para North *et al.* (2009) es una paradoja: ¿por qué si el desarrollo es eficiente en el sentido de Pareto, y todos salen ganando, tan pocos países siguen sus consejos, y aquellos que obligadamente

¹¹² Empleamos el término *cuasi-evolutivo*, mejor que *evolutivo* a secas, para recalcar que si bien son equilibrios que se producen lentamente y de forma descentralizada, contienen una importante influencia de la acción política intencional.

lo hacen no logran los resultados esperados? Es evidente, afirman los autores, que “debe haber algo fundamentalmente erróneo en su asesoramiento” (p. 264). El enfoque de estos economistas fracasa, argumentan, porque ignora la lógica subyacente al *orden* de las sociedades de acceso limitado. En tales casos, cuando la presión internacional o doméstica impone reformas que pretenden *forzar* referentes institucionales de las sociedades de acceso abierto —e.g., el imperio de la Ley (*rule of law*), un régimen democrático, desmontar monopolios, etc.— que *no* se corresponden con “las creencias existentes sobre los sistemas económico, político, social y cultural, las nuevas instituciones probablemente funcionarán peor que aquellas a las que sustituyen” (p. 265). Por eso, cuando la ayuda al desarrollo se traduce en una imposición material¹¹³ (e.g., la reconstrucción tutelada de países como Irak, Libia o Afganistán¹¹⁴), la evidencia muestra que el resultado es catastrófico ya que termina socavando la capacidad del juego político de élites en las sociedades de acceso limitado para controlar la violencia¹¹⁵. En definitiva, esto redundará en una intencionalidad política inestable y fragmentada que merma la capacidad de institucionalización del Estado.

De lo expuesto, se pueden extraer una serie de interesantes conclusiones:

- 1) Todo proceso de desarrollo implica una redistribución sustantiva del poder político, y por tanto la evolución de nuevos equilibrios en el juego político (gobernanza política). Es decir, implica una transformación completa de N3 (que incluye la parte más arraigada del marco institucional) puesto que la transición en sentido estricto, afirman North *et al.* (2009, p. 26), sólo comienza cuando la coalición dominante juzga que es en su propio interés institucionalizar un acceso abierto y reglado a las élites.
- 2) Para llegar a este punto, el efecto acumulativo de la transformación socio-económica ha debido producir los elementos sustantivos (N4) que “convencen” a las élites y que permiten llegar a un nuevo equilibrio en el juego político. Es decir, el desarrollo implica la emergencia de un nuevo modo de gobernanza que hace creíble una *intencionalidad* política orientada al

¹¹³ A diferencia de la ayuda condicionada y que suele generar la mencionada *fungibilidad* de las reformas cosméticas.

¹¹⁴ A diferencia de otros casos en los que la potencia invasora proporciona estabilidad e integra respuestas endógenas sobre bases autóctonas avanzadas (conocimiento institucional) y se dan las condiciones-umbral: e.g., Japón, Alemania.

¹¹⁵ Se manifiesta en toda su crudeza el potencial desestabilizador de forzar un cambio institucional desarraigado. Como afirma North (2009, p. 23), quien ha asesorado a varios países alrededor del mundo (todos ellos sociedades de acceso limitado), el Banco Mundial ha desperdiciado 125 millardos de US\$ intentando en vano transformar sociedades de acceso limitado en sociedades de acceso abierto.

bienestar general y que, al reducir los privilegios de las élites, lleva aparejado una redistribución efectiva de las rentas económicas¹¹⁶.

3) Lo antedicho pone de relieve que el desarrollo es un proceso cuasi-evolutivo y dilatado en el tiempo¹¹⁷. Según North *et al.* (2009, p. 27), la historia muestra que los cambios institucionales (en creencias, en reglas de juego, en organizaciones) que preparan el terreno para llegar al punto de transición requieren siglos. E, incluso a partir de ahí, el período de transición para llegar a las sociedades desarrolladas de acceso abierto suele ser del orden de 50 años¹¹⁸: el tiempo necesario para que las élites se adapten y puedan preservar su *status* en la nueva lógica competitiva de acceso abierto y con el riesgo de erosión de rentas a través de nuevos entrantes¹¹⁹.

4) El desarrollo de los países occidentales surge de un lento proceso de cambio institucional eminentemente acéfalo espoleado por nuevas oportunidades y amenazas (N4) derivadas de la Revolución Industrial, en el marco de una cultura política liberal. Aunque esto no significa que las acciones (e incluso planes) del gobierno no hayan tenido importancia —especialmente para regular la lucha de intereses encontrados entre la vieja y la nueva élite económica y política—, sí cuestiona que pueda hablarse de *pilotaje* de estos procesos de modernización.

5) Esto exige plantear hasta qué punto es realista suponer que un proceso de desarrollo puede ser pilotado, como tácitamente asume la TED¹²⁰. O, peor aún —y obviando de un plumazo la complejidad dinámica asociada a todo *pilotaje* institucional—, concebirse como el legado de un diseño institucional realizado siglos atrás por los padres fundadores y preclaros de un país, como sostienen algunos enfoques institucionalistas en boga —y en particular el influyente

¹¹⁶ Los privilegios de las élites se transforman en derechos impersonales (importa el *qué* y no *quién*), de modo que las nuevas élites son las que mejor saben aprovechar las nuevas reglas del juego.

¹¹⁷ La renovación del conjunto de N3 se produciría en forma de cascada, desde los subniveles menos tenaces (y próximos a N4) hasta los más profundos. Es decir, la nueva realidad objetiva e irreversible de N4 (e.g., los efectos estructurales de la Revolución Industrial) *tira* del comportamiento individual (subnivel 1) hasta que a nivel agregado surgen nuevos patrones colectivos (subnivel 2 institucional). Sólo cuando este cambio institucional incremental genera un patrón estable y a largo plazo de gobernanza política orientada al bienestar general (el subnivel 3 del Epígrafe 3.2.5 del Cap. 4), emerge del juego político una *intencionalidad* que posibilita la transición a una sociedad de acceso abierto.

¹¹⁸ Según North *et al.* (2009, p. 27), tras Inglaterra, Francia y los EE.UU., la mayoría de países de Europa Occidental, con la notable excepción de España, inician a finales del siglo XVIII la transición que concluye hacia mitad del XIX.

¹¹⁹ Nótese que este tiempo dilatado que confiere el mencionado carácter cuasi-evolutivo, permite a la vez la circulación de las élites y el que (por la naturaleza incremental del cambio), la antiguas élites (e.g., nobleza, terratenientes...) vayan adaptándose a (y/o paulatinamente aceptando) una realidad de hecho (reglas de juego) que ya no pueden alterar.

¹²⁰ Desde el momento en que la TED aborda el desarrollo en un ámbito intencional de N3 (*escala temporal de la agencia*) y no como fenómeno evolutivo acéfalo (en la que hemos llamado *escala temporal de la estructura*).

trabajo de Daron Acemoglu— haciendo gala de un simplismo desnortado¹²¹. Esta duda conduce irremediablemente (y una vez más) a la pregunta *northiana* sobre cómo se *crean* (verbo transitivo) los sistemas políticos que generan un compromiso creíble orientado hacia el bienestar general. Aunque no vamos a abordar esta cuestión en este trabajo¹²², sí procede recordar que paradójicamente (pues la TED es un desarrollo occidental) sólo el área cultural *sínica* o *confuciana*, a través del paradigma del *Estado desarrollista*¹²³, y a pesar de sus diferentes versiones, ha producido con cierta consistencia una *intencionalidad* reformista sólida que ha desembocado en procesos de desarrollo *pilotados*, al menos de modo aproximado¹²⁴.

¹²¹ El ejemplo más significativo de este tipo de reduccionismo lo ofrece Acemoglu y colegas cuando sostienen que las decisiones políticas tomadas por los primeros colonizadores europeos (los *founding fathers*) durante los siglos XVIII y XIX constituyen el principal factor explicativo del dispar desarrollo económico de los países del Nuevo Mundo. Según esta tesis —que se inicia con los trabajos de Acemoglu, Johnson y Robinson (2001; 2005), y que culmina con la publicación de “*Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*” (Acemoglu y Robinson, 2012)—, las “nuevas Europas” como los EE.UU., Canadá o Australia, todas colonias anglosajonas, se enriquecen porque *decidieron* adoptar instituciones políticas *inclusivas* (frente a *extractivas*) y con fuertes contrapesos a la acción del gobierno y DP. Se requerirían varios folios para realizar una crítica adecuada a estos trabajos y, de paso, para poner en claro el contraste entre Acemoglu y la sofisticada comprensión *northiana* del universo institucional en toda su complejidad. El análisis crítico, que nos ofrece alguien tan poco proclive a excesos institucionalistas como Sachs (2012), no sólo se hace eco de los múltiples y serios problemas técnicos que lastran el trabajo de Acemoglu y colegas, sino también de significativas lagunas e inconsistencias conceptuales: e.g., el foco en la *persistencia* institucional y la ausencia de una teoría sobre el cambio institucional. En definitiva, Acemoglu ignora la compleja dinámica multi-dimensional del desarrollo económico y se sitúa en las antípodas de la visión que nos traslada North en su último trabajo. Por eso nos parece un enfoque (i) simplista, (ii) eurocéntrico, (iii) funcionalista y sobre todo (iv) inútil. Simplificando, pero manteniendo la esencia del concepto, poco menos que viene a decir algo tan inocuo como que los colonos anglosajones (como si hubieran reclamado tierra al mar) logran replicar las instituciones de la metrópolis en territorios que ellos consideraron vírgenes para todos los efectos (incluyendo el bienestar de la población indígena). ¿Pero eso funcionó por el diseño institucional en N3, o porque los colonos ya eran portadores del SC europeo? ¿Por qué esa misma decisión fracasa cuando en la primera mitad del siglo XIX, los padres fundadores de los nuevos países de Hispanoamérica (con una ciudadanía mayoritariamente mestiza) calcaron el modelo político de los EE.UU.? Y si las buenas instituciones requieren una cultura política liberal con contrapesos políticos, ¿dónde queda Asia en todo esto? ¿Dónde queda un país como Japón, que es tan rico, si no más que la mayoría de países occidentales desarrollados?

¹²² Pues aunque sería factible hacerlo bajo un prisma positivo que analiza retroactiva y minuciosamente una realidad histórica (como en el Análisis Contingente), sólo llevaría a generalizaciones estériles bajo un prisma normativo.

¹²³ La influencia de una cultura política paternalista y meritocrática de tipo sínica y la concepción orgánica entre la *sociedad* (incluyendo las élites políticas y económicas) y el *Estado* que confiere a éste la legitimidad para actuar como impulsor de la modernización y *pilotar* una transformación institucional por una vía primordialmente jerárquica (*top-down*), serían los elementos subyacentes comunes a una casuística variada.

¹²⁴ El caso de Singapur es el que más se aproxima al ideal de *pilotaje* sustentado en una intencionalidad reformista sólida y explícita gracias a la figura de Lee Kuan Yew y del People’s Action Party (que funciona *de facto* como un partido del Estado). En otro extremo estaría el caso de la RPCh reformista en el que al superponerse los procesos de *modernización* (desarrollo) y *transición* (desde un sistema económico centralizado), la intencionalidad reformista deberá fraguarse mediante frágiles equilibrios entre la facción reformista del PCCh y la más ortodoxa e ideológicamente intransigente. Como resultado, durante la era de Deng, la *intencionalidad* se irá construyendo sobre la marcha y será en gran medida implícita y zigzagueante. Finalmente, otros países como Corea del Sur y Taiwán se situarían entre ambos extremos pues durante la fase crítica del impulso desarrollista tenían regímenes autocráticos (dictablandas) que lograron forjar una *intencionalidad* reformista sólida y duradera. Por otra parte, aunque ambos son democracias multipartidistas en la actualidad, subsiste la relación orgánica de la élite política y empresarial con el Estado. El caso de Japón es el más singular y difícil de ubicar ya que desde la Restauración Meiji en la segunda mitad del siglo XIX combina elementos *evolutivos* con un sofisticado *pilotaje*, y con fuertes choques institucionales intercalados (e.g., derrota en la SGM).

2.4 Arraigando la TED dentro del marco de la NEI *northiana*

A la luz de estas consideraciones y la propuesta de operativización del arraigamiento que hemos presentado, ¿qué ideas deben ser tomadas en cuenta en materia de desarrollo? ¿Qué conclusiones pueden ser útiles para economistas, reformistas y organismos de ayuda al desarrollo? Resumimos en cinco puntos, las que nos parecen las más relevantes:

1) La TED debe contemplar el desarrollo como un proceso de transformación institucional arraigado *política, social y culturalmente*, y ante todo evitar el problema del desarraigamiento. Es decir, el uso pretendidamente “científico” de teorías desarraigadas que conducen o bien al “mal menor” del derrapaje del pilotaje institucional —sea por inconsistencia simbólica o por la *fungibilidad* de la acción reformista¹²⁵—, o bien a provocar potencialmente grave daño y sufrimiento cuando al hacerse exigible, como explica North (2009, p. 24), genera *desinstitucionalización* y socava el orden preexistente, degenerando en caos y violencia.

2) Mejorar la situación de los países pobres no pasa por aplicar recetas basadas en cómo funcionan las sociedades avanzadas de acceso abierto, sino en ayudarles a que sean cada vez más seguros y que den pasos en el largo camino que lleva a las condiciones-umbral que permiten la transición (North, 2009, p. 24). Lo mismo sucede con las muchas sociedades de acceso limitado con Estados maduros¹²⁶: el apoyo que desde la TED se les puede ofrecer debe basarse en un entendimiento claro y específico de “la estructura institucional y organizativa de las sociedades” y orientarse a la mejora incremental de su funcionamiento (p. 25).

3) El largo camino hacia el desarrollo, como vimos, es un proceso de descubrimiento de las necesidades y capacidades locales, es decir, en esencia, un proceso de aprendizaje. Por ello, la ayuda al desarrollo debe orientarse a propiciar ese proceso de descubrimiento que es necesariamente endógeno (autóctono) y que no puede ser impuesto desde fuera. Aunque esto es más que nada una cuestión de enfoque (mentalidad), tiene importantes ramificaciones prácticas:

¹²⁵ Conceptos que crean *derrapaje* por una acción jerárquica intencional que es inconsistente con respecto a N2/N1 (ya tratado anteriormente) o con respecto a la base de N3 (incompatibilidad con juego político y repartición del poder).

¹²⁶ North se refiere en concreto a los estados que habiendo ya desarrollado estructuras complejas, incluyendo algunas autónomas del Estado, mantienen como mecanismo de control institucional principal la interacción *personal* de sus élites. Es decir, lo que se conoce como “capitalismo clientelista” o “capitalismo de *amiguetes*” (*crony capitalism*).

- i) La ayuda debe condicionarse a su uso legítimo (no fraudulento), no a la imposición desde fuera de políticas y/o referentes institucionales;
 - ii) Además de las herramientas convencionales (apoyo financiero y ayuda *técnica* en proyectos específicos), se debe priorizar un conocimiento económico (para identificar ineficiencias, *trade-offs* relevantes, implicaciones sobre el equilibrio general, respuestas previsibles, etc.) que sólo puede ser valioso en la medida en que queda “adecuadamente arraigado dentro de la realidad institucional y política imperante” (Rodrik, 2005, p. 996);
 - iii) En vez de recetas estandarizadas de aplicación universal, es imperativo subrayar las ya reseñadas líneas generales (del Post-Consenso) que establecen los principales objetivos institucionales y sugieren pautas heurísticas que pueden inspirar el enfoque de desarrollo.
 - iv) Puesto que incluso la operacionalización de las medidas menos controvertidas debe ser objeto de análisis crítico para evaluar su adecuación y posible adaptación a las condiciones locales, los expertos deben contribuir a *explicitar* los supuestos que los reformadores locales deben considerar para informar tal análisis (Rodrik, 2005, p. 986). Esto sirve además para subrayar que la frontera actual de la Ciencia Económica no permite hacer recomendaciones estandarizadas y que las reformas deben satisfacer los imperativos de *arraigamiento*.
 - v) Toda asesoría debe ser realista y, partiendo de la base de que la parte difícil del trabajo corresponde a los propios interesados, tratar de “estimular el pensamiento creativo” de los reformadores locales para sortear las dificultades (Rodrik, 2005, p. 986).
- 4) La intencionalidad que impulsa el cambio institucional, como vector resultante del juego político, refleja la distribución sustantiva del poder político. Es, por tanto, un equilibrio del juego político que ni siquiera el actor más poderoso puede individualmente diseñar o imponer completamente¹²⁷. Por este motivo, ninguna acción reformista produce los resultados esperados ni es sostenible si es incompatible con la *intencionalidad* política. Ésta es, por así decir, la constricción más profunda y severa que el N3 del EI impone a cualquier senda de desarrollo económico. Y, por el mismo motivo, el esclarecimiento de cómo se construye la intencionalidad

¹²⁷ Dada la definición de *intencionalidad* en el Cap. 3, repárese en que aunque en los estados-nación modernos los poderes públicos llevan la iniciativa del cambio institucional jerárquico, otras entidades al margen del Estado inciden en los equilibrios finales que se producen: e.g., partidos políticos, oligarquía, grupos de interés. Así, la intencionalidad *resultante* es un equilibrio del juego político que integra las *intencionalidades* de estos agentes colectivos privados.

política es la propia esencia del análisis institucionalista que parte a la búsqueda de los determinantes profundos del desarrollo. Esto, afirman North *et al.* (2009), presupone reconocer que el Estado es una organización compleja de múltiples “ejecutores” (*enforcers*) con poder político, por lo que es necesario analizar la dinámica relacional entre las élites que componen la coalición dominante, y cómo ello incide sobre la interacción con la sociedad en su conjunto. Éste es sin duda el camino difícil —pues lo fácil es presuponer la intencionalidad de un actor único especificada exógenamente y de modo simplista¹²⁸—, pero como recuerdan estos autores, el único que permite entender cómo se “estructura el Estado y la sociedad”¹²⁹ (p. 17).

5) Tanto los economistas expertos en desarrollo como los propios políticos reformistas bienintencionados deben partir del reconocimiento de la *intencionalidad* política imperante. Así, aunque ésta deba tratarse como una restricción a la hora de diseñar una política reformista, obviamente no implica que ésta no pueda cambiar, y por tanto que el “piloto” institucional tenga que renunciar a generar las condiciones que propicien una cesión voluntaria por parte de ciertas élites¹³⁰ (que mantienen su poder político sustantivo), o a inducir/forzar una redistribución del poder sustantivo enfrentándose a las resistencias que pueda generar.

Es importante subrayar que nada de lo antedicho sugiere un determinismo estructural o político que condena a todo impulso desarrollista al fracaso, a plegarse ante lo inevitable, y que a la postre justificaría un rol pasivo y resignado (cuando no oportunista) en materia de desarrollo. Más bien lo contrario, sólo desde el realismo, desde el reconocimiento de las restricciones que impone el EI en sus diferentes niveles, es posible incentivar y acelerar el proceso de modernización y desarrollo, y la transición hacia una sociedad de acceso abierto.

En este contexto, sumamente clarificador, es posible dibujar los límites de lo que podría esperarse razonablemente de la TED. Y, a la vez, apuntar hacia un camino fructífero para que precisamente dentro de tales límites, la subdisciplina pueda cobrar toda la relevancia práctica de la que hasta ahora ha carecido. Para ello, y una vez descartada la inoperancia del simplismo

¹²⁸ Según North *et al.* (2009, p. 17), la complejidad del Estado moderno no puede “colapsarse” y reducirse a un agente único como hacen por simplicidad la mayoría de científicos sociales. En este sentido, el enfoque de Estado que defienden (y esto representa un avance con respecto a North II) se asemeja a la conceptualización de Aoki: el Estado como equilibrio del juego político sobre el que cada agente incide en función de su poder político sustantivo.

¹²⁹ De hecho, en su libro, North *et al.* (2009, p. 18) se centran en explorar las condiciones que inducen a los individuos *poderosos* a comprometerse de modo creíble a controlar la violencia (frente a ejercerla de forma indiscriminada).

¹³⁰ E.g., que por la persuasión de un líder carismático modifican sus modelos mentales subjetivos (sus preferencias).

neoclásico, la TED debe lidiar con el “dilema de la relevancia” (presentado en el Cap. 1), algo que, como se verá a continuación, exige conjurar dos riesgos: el ya mencionado *atolladero del relativismo* y lo que denominaremos como *paradoja de la predeterminación*.

En el Cap. 1 afirmamos que tras el giro relativista que emprende el Banco Mundial, el Informe Spence puede verse como lo máximo que es posible decir en materia de desarrollo sin extralimitarse y bajo el presupuesto de aplicabilidad universal. Esto rubricaba según Easterly (2008, 28 de mayo) el “colapso final del paradigma del experto en desarrollo” que desde los años cincuenta sostiene que los economistas del Norte tienen todas las soluciones, y que los reformistas del Sur sólo tienen que seguir sus recetas *de verdad* —y no arrastrando los pies— para salir del subdesarrollo. Sin embargo, al integrar la TED dentro de un marco institucional más amplio e introducir el arraigamiento profundo (cultural) y las interdependencias verticales del gradiente institucional en N3 (política), la TED evita su extralimitación crónica y eso, paradójicamente, es lo que le permite escapar del atolladero del relativismo. La razón es sencilla: no le corresponde a la TED, como subdisciplina con pretensiones de científicidad, entrar a valorar el dominio normativo. Y, sin embargo, una vez que tal dominio queda modelizado fuera del ámbito de la TED, ésta puede reivindicar sin complejos su lado más objetivo y universal, aunque su rango de aplicación deba circunscribirse en lo fundamental, como vimos más arriba, (i) al ámbito más estrecho y técnico dentro de la *operacionalización* arraigada de medidas específicas; (ii) al extremo opuesto, esto es, al plano más elevado y general de los grandes objetivos institucionales que son prerequisite para el desarrollo; o, (iii) entre ambos, a ofrecer sugerencias de índole heurística¹³¹.

Por ejemplo, que la inversión sólo es racional cuando un agente *cuerdo* percibe suficiente protección de los DP es tan cierto como que ninguna sociedad innovadora es compatible con restricciones que cercenen la libertad de pensamiento. Estas relaciones de validez universal, sin embargo, no dicen nada sobre *cómo* han de obtenerse en el mundo real —económica, política, social y culturalmente condicionado— tal percepción de seguridad, o qué grado de libertades políticas es suficiente para que florezca la creatividad. En definitiva, como bien resume Rodrik (2005), la adaptación a las condiciones locales importa “no porque los principios económicos

¹³¹ De alguna forma, y arriesgándonos a emplear una analogía con la *eudemonía* (o el arte de la felicidad), esto sería como si todos los seres humanos recibiéramos de un acreditado experto (i) consignas “técnicas” del tipo “para favorecer la comunicación no verbal hay que vocalizar correctamente y mirar a nuestro interlocutor a los ojos”; (ii) o genéricas del tipo “la felicidad exige serenidad de espíritu”; y, finalmente, (iii) pautas heurísticas sobre cómo actuar en la vida del tipo “procura disfrutar de lo que tienes” o “emular a la gente que admiras”. De este modo, “sólo” el resto quedaría a la discreción de cada cual para, dadas las circunstancias y según su buen criterio, avanzar en el camino de la *eudemonía*.

cambien de un lugar a otro”, sino porque éstos vienen sin diseños institucionales preconcebidos: es decir, son “*institution free*”. Y, en consecuencia, no pueden ser trasladables directamente a recomendaciones específicas de política económica porque se requiere el conocimiento local para darles forma¹³². Así, concluye Rodrik, la lección clave para los “arquitectos de las estrategias de desarrollo es tomarse la Economía con mayor seriedad, y no con menos” (p. 1010).

En el fondo, el *relativismo* post-Consenso —relativo en sí mismo¹³³— es un artificio provocado por un cambio de mentalidad que lleva a la disolución de las viejas certezas simplistas. Pero a tal punto no se llega por capricho. Las teorías científicas se juzgan por su capacidad predictiva. Y, en el caso de la TED, sostiene Rodrik (2005, p. 1009), los resultados cosechados por las economías que han aplicado más a rajatabla las recetas neoliberales del Consenso de Washington han sido decepcionantes. Pero además, ante la pregunta central de la TED —“*how do we make growth happen?*”—, no es sólo la constatación de que un enfoque desarraigado no sirve para avanzar el conocimiento práctico y *accionable* sobre el terreno, sino que los economistas actuales, recuerda Rodrik, aún pugnan por descifrar por qué la heterodoxia asiática, y en especial la china, ha dado mucho mejores resultados que la aplicación de los paquetes reformistas estándares (e.g., en América Latina). En este contexto, apenas sorprende que la crisis financiera y económica global que irrumpe en Occidente en 2008, haya dado la puntilla a la Economía desarraigada, y convertido lo que era *relativismo* en un sano *escepticismo* frente a las viejas recetas “occidentales” de política económica.

Este trabajo pretende contribuir a asentar la idea de que la TED bien entendida debe operar *sujeta* al corsé del arraigamiento que impone un marco institucional. El análisis económico, como pone en evidencia el marco teórico de la NEI *northiana*, correctamente entendido y desarrollado, no puede concebirse al margen de las instituciones, y por tanto de consideraciones políticas, sociales y culturales. La TED debe asumir la complejidad, lo contingente y lo mudable como natural e inherente a todo proceso de desarrollo, y dar por hecho que es inviable tener todas las respuestas (en primer lugar por un problema informativo esencial que raya en lo epistemológico), y que no hay

¹³² El diseño institucional al que alude Rodrik se refiere a la *configuración* o *forma* institucional. Por otra parte, como sostiene este autor, las grandes ideas-consenso de la Economía —e.g., la importancia de los incentivos, mercados, constricciones presupuestarias (*budget constraints*), DP—, aunque son principios potentes (que permiten *grosso modo* anticipar las consecuencias asignativas y distributivas de las políticas económicas), “no son directamente traducibles en recomendaciones de política [económica] específicas” (Rodrik, 2005, p. 1009).

¹³³ Pues sólo es *relativo* con respecto al enfoque dogmático y universalista previamente dominante en la TED.

alternativa a conceder y estimular el margen de experimentación para llegar a *formas institucionales* arraigadas y efectivas que son propias y que surgen de modo endógeno.

En definitiva, la TED tiene que asumir que el desarrollo implica una transformación institucional profunda que nunca es estrictamente económica, por lo que, como el propio Douglass North (2009, p. 25) sugiere —y lleva a la práctica personalmente—, no se puede asesorar a ningún país sin antes conocer su cultura, su historia y sus creencias¹³⁴. La necesidad de arraigamiento desacredita igualmente la praxis referentista dominante en la NEI. Una praxis que sólo puede tener éxito y ahorrar costes de experimentación en situaciones excepcionales: e.g., cuando se comparte un mismo sustrato normativo, condiciones subyacentes similares, e incluso un objetivo de convergencia explícito más allá de lo económico. Esto, afirman Mukand y Rodrik (2005), pudo tener sentido en países como Polonia, República Checa o las repúblicas bálticas que aspiraban a convertirse en miembros de la Unión Europea, y por tanto, las formas institucionales “importadas” no sólo eran *formas*, sino que eran *finés* en sí. Pero estos supuestos son realmente exigentes, y conforme se van relajando, la evidencia empírica muestra un gradiente negativo en los rendimientos económicos que genera tal importación (Ucrania, Kirguistán, etc.). En el caso que nos ocupa, la comparativa entre el RIIO y China que hemos presentado permite comprender hasta qué punto sus respectivos EI dificultan cualquier tipo de trasvase de formas institucionales.

Lo antedicho permite concluir que es el propio *corsé* que arraiga a la TED en el conjunto del EI, que al evitar la extralimitación de sus supuestos, le permite desplegar todo su potencial¹³⁵. Sin embargo, una vez que supera el dilema de la irrelevancia y se vuelve *útil*, el propio arraigamiento que lleva a considerar la construcción de la intencionalidad política como motor del cambio institucional, nos obliga a endogeneizar el juego político. Pero en cuanto se presupone un modelo *positivo* del comportamiento de los actores políticos relevantes (e intencionalmente racionales en base a intereses, ideas, modelos mentales subjetivos), se llega a un sutil problema conocido como *determinancy paradox*, que aquí traducimos como *paradoja predeterminista* y que formulamos del siguiente modo¹³⁶: si aceptamos que el cambiar regímenes políticos o culturas no puede ser una

¹³⁴ Douglass North afirma que puesto que las creencias y las instituciones son diferentes en cada sociedad, él se obliga a seguir una regla general a la hora de dar asesoramiento a los gobiernos reformistas: “antes de ir a asesorar a un país, paso seis meses leyendo sobre su cultura, historia y creencias, de forma que puedo entender cómo funciona (*what makes it tick*). No doy consejo en ningún país hasta que he hecho eso” (ibid).

¹³⁵ Esta aparente paradoja recuerda una bello símil de José Luis Sampedro: “la cometa vuela porque está sujeta”.

¹³⁶ Este es un problema común en las ciencias sociales cuando se pretende alterar *normativamente* el funcionamiento de modelos de comportamiento previamente establecidos y por tanto que ya están predeterminados en sentido *positivo*.

pretensión legítima de la TED, ni de la ayuda al desarrollo que con frecuencia le sirve de vehículo, ¿de qué manera pueden éstas contribuir a alterar el curso de eventos y favorecer el desarrollo económico cuando la intencionalidad política ha de tomarse como dada? Dicho de otra forma, ¿qué sentido tendría recomendar *normativamente* a un gobierno una política reformista que según lo que (*positivamente*) prevé nuestro modelo no está dispuesto a aceptar o es incapaz de llevar a cabo? Por ejemplo, ¿qué utilidad hubiera tenido explicar a Mao los principios elementales de la buena gobernanza económica a mitad de los años sesenta cuando decide iniciar la Revolución Cultural como estratagema para legitimar su liderazgo y mantenerse en el poder? ¿De qué le vale a la actual élite del PCCh saber que el tipo de *país innovador* que desean exige una sociedad civil vibrante, librepensadora y dispuesta a romper determinados moldes, y que no puede ser “gestionada”?

Esta paradoja, afirma Eggertsson (1999, p. 53), contiene un elemento insoslayable de realidad en la medida en que introduce el problema de la viabilidad *política* de la reformas institucionales del que no pueden escapar ni los asesores económicos, ni los decisores políticos mejor intencionados. Sin embargo, más allá de la obviedad de que algunos gobiernos están más comprometidos que otros para realizar reformas que persiguen el interés general a largo plazo (Mukand y Rodrik, 2005), el reconocer que incluso el mejor intencionado y más poderoso de los políticos opera bajo determinadas restricciones relativas a la distribución del poder y el juego político, no justifica ningún tipo de predeterminismo ni visión fatalista. Tal paradoja es artificiosa, afirma Eggertsson (1999), pues resulta de la elección de un modelo de economía política basada en la elección racional que no reconoce la existencia de una incertidumbre fundamental en la acción humana, ni acepta que resultados inesperados pueden producirse por causas externas al modelo; e incluso, podríamos argumentar, también por causas internas: e.g., la aparición de un líder carismático que sirva de catalizador del cambio es un evento imprevisible. En definitiva, es un legado de los enfoques monocausales y simplistas que presuponen un tipo de elección racional descontextualizada y *ainstitucional* que “salpica” a los más complejos modelos institucionales porque, como recordaba Aoki (2001), es imposible tratar todo a la vez de forma endógena.

Sin embargo, dejando al margen los artificios del modelo para centrarse en la realidad, como afirma Aoki (2001, p. 20), el tratar la gobernanza como un factor endógeno “no significa necesariamente que el resultado del juego esté completamente determinado, sin dejar ningún espacio al asesoramiento político”. Esto es verdad siempre, pero su efecto es más acusado si cabe

en situaciones de crisis institucional en las que “los agentes individuales pueden no tener expectativas claras sobre el estado del juego, o incluso si piensan que las tienen, sus creencias pueden no necesariamente ser mutuamente consistentes”. Es decir, especialmente cuando la *intencionalidad* política está en proceso de reconstrucción, y los agentes relevantes consideran nuevas opciones estratégicas, se abre una ventana para que los “sistemas simbólicos exógenos de creencias predictivas/normativas” que compiten entre sí, puedan hacer de “puntos focales” que, a través de la coordinación de las creencias, facilitan y decantan los nuevos equilibrios emergentes. En definitiva, concluye Aoki, los discursos políticos e ideológicos, ya sean endógenos al juego político, o externos, como en el caso del asesoramiento político por “expertos” internacionales, pueden influir en cómo evolucionan las instituciones.

Sin embargo, una vez más, conviene recordar que el impacto institucional que produce un *input* exógeno (e.g., el conocimiento de una ideología como el marxismo) depende de cómo es procesado dentro de los juegos pertinentes y de cómo incide en los equilibrios resultantes. Por tanto, la TED no tiene que aceptar ningún tipo de predeterminismo, pero sí debe asumir con naturalidad que *desarrollar no es un verbo transitivo*, sino un proceso cuasi-evolutivo que no puede diseñarse y menos aún imponerse. Dada esta limitación, el único objetivo razonable que pueden tener sus recomendaciones es fomentar el aprendizaje de decisores políticos y otros agentes relevantes para que en el momento en que las constricciones políticas lo permitan, puedan hacer uso *voluntario* y *adaptado* de tal conocimiento para experimentar y encontrar políticas de segundo óptimo, adaptadas al conocimiento local y, por tanto, a lo que es viable¹³⁷. En esas circunstancias, y sólo en esas, en tanto facilitador (que no actor) de un proceso de aprendizaje adaptado a la realidad y simbólicamente consistente, habrá servido la TED para evitar que la falta de conocimiento sobre cómo reformar convierta a la *transmisibilidad* en cuello de botella del impulso reformista.

En cualquier caso, el referido elemento de *fatalidad* sólo existe si se parte del supuesto de que no está dentro del cometido de la TED el imponer sus criterios a través de la coacción —para alterar el juego político—, sino que debe limitarse a incentivar el aprendizaje como proceso endógeno. En el mundo actual, este supuesto no siempre se da y con frecuencia se presta a matices: desde la ayuda al desarrollo condicionada por varios mecanismos más o menos sutiles (e.g., inversión China en

¹³⁷ La TED, al igual que el asesor más sabio, puede *refinar* sin cese la calidad de su consejo para que sea el mejor y más adaptado al *aconsejado*, pero en ausencia de una inteligencia maquiavélica fuera de lo común para —como dirá Schopenhauer en su prólogo de *Eudemonia*— llevar a que los demás quieran lo que nosotros queremos, es imposible *obligar* al asesorado a que (i) busque consejo y, menos aún, (ii) a que voluntariamente decida ponerlo en práctica.

África), pasando por rescates financieros en tramos condicionados a hitos de reformas estructurales (e.g., Grecia), hasta llegar a la invasión militar y la ilusa pretensión de imponer referentes institucionales foráneos (y valores democráticos) a los países ocupados¹³⁸ (e.g., Irak, Libia, Afganistán). Nótese que este mismo dilema, en el fondo un dilema ético, se traslada en las relaciones internacionales —la *Realpolitik*— al terreno más amplio de la política y los valores culturales. Así, la novedosa idea del *poder blando* (*soft power*), de que lo que realmente importa es seducir para que los demás quieran lo mismo que uno, y que el *poder duro* convencional (militar) es sólo una opción de último recurso, es una forma tácita de reconocer la superioridad de la *fuerza de la política* frente a la *política de la fuerza* para inducir determinados cambios endógenos.

Lo que precede nos permite concluir que a pesar de que el desarrollo es un proceso cuasi-evolutivo a largo plazo (especialmente cuando una sociedad está lejos de las condiciones-umbral), el reformista bienintencionado no está condenado a cruzarse de brazos. El enfoque de arraigamiento institucional *northiano* que proponemos sugiere que el “arte del desarrollo” es en última instancia *el arte de la política* que permite a un “piloto” (sea un autócrata, una élite política y/o tecnocrática o un partido político) con suficiente voluntad y capacidad para alterar la intencionalidad, hacer un uso eficiente de la energía reformista para conseguir una institucionalización adaptativa. Y, esto exige ante todo el reconocimiento y entendimiento, tanto científico como intuitivo, de qué es la dependencia de la trayectoria, de cuáles son sus fuentes, y en particular de cómo tal dependencia genera resistencias estructurales y a la vez oportunidades únicas para acelerar el proceso endógeno de aprendizaje necesario para alcanzar los objetivos institucionales deseados.

2.5 La dependencia de trayectoria y el “arte del desarrollo”: el ejemplo de China

De la topología del EI y de lo avanzado en este apartado se desprende que el piloto reformista opera sujeto a las constricciones que imponen tres niveles de dependencia de trayectoria. Estas fuentes de dependencia de trayectoria, mostradas en la Figura 5.2, son inherentes a todo proceso de cambio institucional orientado a metas y aseguran una *continuidad* tanto en un sentido *estático* —al

¹³⁸ Como afirman North *et al.* (2009, p. 265), la democracia no funciona porque haya elecciones, sino porque están arraigadas en un marco institucional que permite realmente constreñir la acción política a través de la alternancia. Lo que es universal e importa para todos los países es una gobernanza que restrinja el margen discrecional del gobierno para desviarse de los intereses legítimos de los ciudadanos, y no la forma específicamente occidental de conseguirlo. Nótese que, cualitativamente, el imponer un régimen es muy diferente a la opción de apoyar a coaliciones e ideologías autóctonas para dotarles de fuerza a la hora llevar a cabo procesos de transformación endógenos.

partir de determinadas condiciones iniciales— como en un sentido *dinámico* más profundo que impone las condiciones de posibilidad de su evolución diacrónica. Estas tres fuentes son:

- 1) La dependencia de trayectoria en la estructura económica de N4, que establece la situación de partida (dotación de recursos, tecnología, etc.) y somete a cualquier proyecto de transformación institucional orientado a metas a los imperativos de consistencia adaptativa. El conocimiento de la teoría económica neoclásica, y sus extensiones basadas en el comportamiento racional, permite traducir estos imperativos en una serie de objetivos institucionales y principios económicos universales¹³⁹. También, teóricamente, identificar constricciones y oportunidades en el sistema económico. La aproximación convencional a este nivel es microeconómica, pues asume la respuesta descentralizada y maximizadora (o cuando menos intencionalmente racional y estratégica) de innumerables agentes idealizados (*homo economicus*) ante un sistema de incentivos vigente, bajo los supuestos de comportamiento intencionalmente racional de los agentes
- 2) La dependencia de trayectoria institucional de N3 incluye tanto las constricciones más superficiales de *transmisibilidad* que lindan con N4 (conocimiento cuasi-científico sobre las interdependencias del conjunto de la estructura institucional, capacidad del Estado), como las más profundas relativas a la *intencionalidad* (producto de la repartición de poder y de la meta-institución que regula la gobernanza política). Y esto, tanto bajo una perspectiva sincrónica relevante a las condiciones iniciales, como diacrónica relativa a los cambios institucionales que, dadas las constricciones más profundas de N3, son políticamente y socialmente viables. En consecuencia, el líder reformista que opera en base a estas constricciones no sólo debe tener en cuenta la dimensión más “técnica” asociada al conocimiento interdisciplinar económico-político-social pertinente a la *transmisibilidad*, sino sobre todo situar el foco analítico en el juego político concebido en sentido amplio. Es decir, tanto en la pugna de poder e ideológica entre las élites dominantes que incide en la construcción de la *intencionalidad* política resultante (su orientación, robustez y estabilidad temporal), como en la respuesta social que induce dada

¹³⁹ Este es el nivel más desagregado en el que según el influyente artículo de Williamson (2000, p. 600) entran en juego los *instrumentos de optimización* de la economía neoclásica, el análisis marginal, la teoría de la agencia, etc., y en general, añadimos, cualquier consideración universal (no normativa) relativa a costes de oportunidad (*trade-offs*) y relaciones paramétricas que limitan la capacidad de alterar la realidad física que nos rodea.

las circunstancias históricas específicas¹⁴⁰, y cuya sostenibilidad en última instancia es indisociable del grado de *legitimidad* de la transformación que propicia la acción del gobierno en relación a los patrones normativos arraigados de la cultura política.

3) La dependencia de trayectoria cultural, o de arraigamiento profundo en el N2/N1 del SC, impone los imperativos de consistencia simbólica que posibilitan un cambio institucional efectivo y sobre todo sostenible. Como hemos visto, la cultura política de una sociedad es de especial relevancia ya que cualquier modo de gobernanza política que se considere legítima, y por tanto sea sostenible, debe ser consistente con el sustrato normativo.

Los distintos tipos de dependencia de trayectoria, como se aprecia en la Figura 5.2, tienen su origen en diferentes niveles de profundidad de arraigamiento del EI y, por tanto, actúan con los grados de abstracción/concreción y tenacidad correspondientes, implicando en su análisis enfoques crecientemente interdisciplinarios y complejos. Así, el enfoque neoclásico desarraigado de la TED, incluyendo su versión institucional referentista, se interesa sólo por el primer tipo de dependencia de trayectoria¹⁴¹ (la mecánica del crecimiento). En cuanto a la dependencia de trayectoria institucional, la versión más superficial de la NEI, es decir su versión económica, añade a su análisis los elementos más técnicos relevantes a la *transmisibilidad* (adecuación de políticas y formas institucionales a las interdependencias, complementariedades y *trade-offs* del marco institucional bajo un prisma de optimización de costes de transacción), mientras que la versión de arraigamiento medio extiende su campo de interés a la *intencionalidad* política que altera las reglas del juego (economía política) y al estudio de los aspectos sociológicos contextualmente situados que inciden en las respuestas endógenas que produce (institucionalismo sociológico de N3).

Sin embargo, sólo a través de la operativización (incluso aproximada) del arraigamiento profundo, puede la NEI incorporar, por encima de todo lo anterior, la consistencia simbólica que delimita la condición de posibilidad de todo cambio institucional y que permite integrar en el análisis el único hilo conductor que, por la vía de la causalidad constitutiva, y más allá de las coyunturas y cambios estructurales, dota de consistencia dinámica al conjunto del proceso de

¹⁴⁰ Por eso, aparte de aprovechar las ventanas de oportunidad histórica que abren factores contingentes e incontrolables (que “alinean los astros”), los grandes líderes *transformadores*, más allá de su carisma, saben tomarle el pulso a su tiempo, decodificar el *Zeitgeist*. Así, como diría Ortega (1914/1946), compete al verdadero político declarar lo que *es*, esto es, “desprenderse de los tópicos ambientes (...) y, penetrando en el fondo del alma colectiva, tratar de sacar a luz en fórmulas claras, evidentes, esas opiniones inexpressas, íntimas de un grupo social, de una generación”.

¹⁴¹ En el fondo el *referentismo* desarraigado sólo trata con *resultados* institucionales y aunque sugiere *formas*, éstas se suponen conducen automáticamente a *resultados* en N4: e.g., Estado de derecho = inversión, innovación, etc.

desarrollo¹⁴². En definitiva, por su alto grado de filtrado conceptual (e informativo), y precisamente por el amplio margen plástico que concede, las constricciones que impone la dependencia de trayectoria cultural son las únicas que permanecen inalterables¹⁴³.

El objetivo de esta tesis, como hemos anticipado en la introducción, no es explicar el milagro económico chino, sino esclarecer por qué en el contexto de gran heterodoxia institucional de la China reformista, se generan las condiciones que hacen *creíble* por la vía motivacional un modo de gobernanza política que en última instancia genera suficiente confianza en la protección efectiva de la inversión privada. Sin embargo, el Análisis Contingente con su foco prioritario en la meta-institución política arrojará luz sobre la cuestión. Tal análisis servirá de hecho para ilustrar hasta qué punto, a la luz del marco teórico desarrollado, y tomando como referencia el MGPCI de la Figura 3.3 y las constricciones de dependencia de trayectoria del diagrama del reformista de la Figura 5.2, las reformas chinas ofrecen un “caso de manual” que ilustra en la praxis lo que hemos avanzado en este apartado sobre las implicaciones teóricas de un enfoque desarrollista *pilotado, arraigado y adaptativo* que debe ser ante todo *políticamente viable*. Y, más específicamente, pondrá de manifiesto que el pilotaje de Deng en la fase inicial y más crítica de las reformas es un ejemplo extraordinario de destreza en el “arte del desarrollo”. Todo esto, finalmente, nos permitirá entender por qué la señalización del compromiso reformista de un gobierno depende menos de las promesas que de un enfoque pragmático basado en realidades que progresiva pero consistentemente va alterando el sistema de incentivos.

Anticipando de forma sumaria algunas conclusiones que ofrece el Cap. 8 sobre el pilotaje del proceso reformista y a su dinámica general, podemos afirmar que Deng Xiaoping —apoyado en su coalición reformista y enfrentado ideológicamente a una facción conservadora dentro del PCCh— es el auténtico artífice y “piloto” que logra orientar las reformas. En primer lugar, las reformas producen cambios institucionales que son *adaptativos* y que, dadas las constricciones de *transmisibilidad* de las que Deng será explícitamente consciente (falta de conocimiento, recursos y escasa capacidad del Estado), logran transformar el sistema de incentivos económicos por vías heterodoxas pero factibles. El resultado es un aprendizaje descentralizado que, en un contexto de

¹⁴² Pues el modo distinto de filtrar el aprendizaje (que enfatiza North) y las diferencias relativas a la cultura política se traducen en preferencias sociales que en última instancia, sostiene Rodrik (2005), producen divergencia institucional: e.g., mayor propensión a la equidad de los europeos frente a los EE.UU.

¹⁴³ Si no en el tiempo necesario para que según North *et al.* (2009) evolucionen las condiciones-umbral en una sociedad (siglos), al menos sí para ir desde ese punto hasta el pleno desarrollo (varias décadas).

grandes oportunidades de mejora (por las ineficiencias del sistema económico), genera un aumento significativo de la productividad. En general, y pese al algún retroceso táctico para mantener la viabilidad política, Deng y sus aliados impulsan políticas reformistas que de forma consistente y progresiva avanzan en la dirección de los principios económicos universales: e.g., incentivos de mercado, apertura internacional, estabilidad macroeconómica, etc.

En segundo lugar, como veremos, una característica que marca y distingue a las reformas chinas es su alto grado de *arraigamiento*. A pesar de que durante los años 1980 existieron voces minoritarias dentro del PCCh que propugnaban una transición hacia un régimen democrático como condición indispensable para el desarrollo económico, las reformas chinas representan una progresiva realineación del modo de gobernanza política con la tradición china, es decir, con los elementos centrales del Estado activista que son expresión de la cultura política subyacente. Tras el paréntesis del período maoísta, esto representa un giro radical que lleva a (i) la expansión de las libertades individuales y públicas, (ii) a una acción más predecible de los poderes públicos, a (iii) una creciente toma en consideración (por la vía consultiva) de los intereses cambiantes de la sociedad y, finalmente, a (iv) un gobierno que sustenta sus altas cotas de legitimidad en su capacidad para darles satisfacción. En definitiva, se llega mediante una *forma* institucional heterodoxa que es simbólicamente consistente (alternativa al orden político liberal) a producir los *resultados* universalmente asociados a la buena gobernanza política.

El alto grado de arraigamiento cultural también se ve fortalecido por el propio enfoque incremental y experimental que impera en la fase inicial de las reformas y que deja espacio para acomodar la emergencia de soluciones organizativas endógenas. El *gradualismo* imperante será duramente criticado por algunos economistas (e.g., la Escuela Convergente que vimos en el Cap. 2) que lo verán como una senda inferior y más ineficiente hacia unos objetivos institucionales que, resume Woo (1999a), “son claros” pues “ya se encuentran en los modelos económicos existentes de las economías basadas en el mercado”. Según esta visión, si existe suficiente compromiso reformista, “poca experimentación institucional es necesaria o deseable” (p. 4). Así, el éxito comparativo de China tendría que ver con su estructura económica de partida y se logra “a pesar del gradualismo” (p. 5). Evidentemente la ucronía tiene escasa utilidad científica y de poco sirve especular sobre la historia que nunca fue: si China hubiera crecido aún más tras una terapia de

choque. Podemos constatar sin embargo un crecimiento lo suficientemente elevado y sostenido como para ser considerado una historia de éxito desarrollista sin paliativos.

Por otra parte, ante la importación “a granel” y simultánea de una serie de referentes institucionales, el despliegue teórico que hemos propuesto prevé el referido derrapaje institucional. La propia dinámica de aprendizaje, consustancial al cambio institucional, aunque puede ser influida por factores exógenos (ideologías, teorías, emulación de otros países) es un proceso endógeno, y como tal debe partir de las condiciones iniciales contextuales —definidas por la estructura económica (N4) e institucional (N3)— e integrar las condiciones de posibilidad que el SC que arraiga la acción deliberada impone sobre el propio aprendizaje¹⁴⁴. Así, sin necesidad de imaginar una Historia alternativa, podemos analizar en términos comparativos lo que sucedió en otros países en transición que apostaron por los atajos y soluciones “óptimas” que proponen los *convergentes*. Y, en particular centrarnos en la valiosa evidencia de la *gran transición* que tiene lugar en los años noventa en los países europeos y asiáticos del antiguo bloque comunista. En estos países, las mismas reformas que en todos los casos supondrían una sustancial liberalización económica y política, produjeron resultados institucionales y económicos muy diversos.

El economista ruso Vladimir Popov (2007a) sostiene que mientras que en los países de Europa Central —parte del espacio cultural e histórico centroeuropeo¹⁴⁵— “emergerán con rapidez regímenes democráticos robustos y nuevas instituciones de mercado” (p. 3), similares reformas llevarán a la mayoría de nuevas repúblicas que surgen de la fragmentación de la Unión Soviética, a un “colapso institucional” (*institutional collapse*) que ahondará y prolongará la recesión asociada a los choques de transición (*transformational recession*). Tal colapso se produce por la ruptura de la consistencia simbólica; porque como afirma este autor, la democracia sólo puede arraigar allá donde ha evolucionado previamente el imperio de la Ley (*Rule of Law*), entendido en un sentido lato como la evolución de determinados valores cívicos y patrones de comportamiento político. En estos países, el derrapaje institucional, como ya anticipamos, es más grave que la simple *ficción* de adoptar la corteza formal y cosmética de la democracia para alcanzar modos deseados de gobernanza (al margen de la cultura política subyacente), pues en su intento por *deshacer* (en vano)

¹⁴⁴ No olvidemos que la acción deliberada que permite expandir el rango de opciones de acción que un sujeto considera está constituida por filtros normativos y constitutivos que limitan su condición de posibilidad. Esto es así porque la cultura es en sí *conocimiento* colectivo que evoluciona y queda sedimentado en lógica de dependencia de trayectoria.

¹⁴⁵ En general los países y territorios que formaron (total o parcialmente) parte del Imperio austrohúngaro.

patrones del juego político culturalmente arraigados provoca una *desinstitucionalización* efectiva. Surgen así perversos efectos desestabilizadores porque al dismantelar la capacidad que tenía previamente el Estado autoritario para institucionalizar y hacer exigible sus reglas, se socava la capacidad de pilotaje del proceso de transformación institucional¹⁴⁶. En palabras de Popov, se pierde la oportunidad de llevar a cabo “una transición organizada y gestionable” (sin derrapaje) y se pasa al modo de “transformación caótica a través de la gestión de crisis” (p. 2).

El debate entre los méritos de la terapia de choque *versus* gradualismo, como acertadamente señala Popov (2007a), nunca debió centrarse en la velocidad óptima para “liberalizar”. Puesto que los efectos de la liberalización dependen del marco institucional, el debate pertinente hubiera debido ser sobre cuál es el ritmo asumible para la “construcción” institucional —la mejora en la capacidad institucional del Estado, es decir, en su capacidad de institucionalización— que se revela como factor determinante del éxito económico según la experiencia de estos países en transición (p. 27). Y es precisamente aquí, conviene este autor, en donde China marca la diferencia. En efecto, en el Cap. 8 se verá con claridad que China renuncia a atajos basados en ideas ajenas, y opta por una lógica gradual y experimental que da pie a soluciones institucionales arraigadas y por tanto asimilables. Sin embargo, y aunque pudiera parecer paradójico, la misma élite política (tanto los reformistas como los más refractarios) que fomentan la experimentación para llegar a las *formas institucionales* finales, estará obsesionada no ya por mantener, sino por aumentar progresivamente la capacidad del Estado para controlar el proceso reformista, esto es, su capacidad para producir *resultados institucionales*, y muy en particular para *evitar* los que serían indeseables: e.g., la emergencia de grupos sociales perdedores¹⁴⁷. Obsérvese que esto representa una clara reversión de la lógica de control del proceso de institucionalización que subyace en las terapias de choque desarraigadas (e.g., la primera fase reformista en Rusia) en las que el Estado “controla” superficialmente las *formas* institucionales (elementos *formales* importados), mientras que es incapaz de excluir *resultados* adversos que son normativamente inaceptables y terminan socavando la propia sostenibilidad de las reformas. La rotundidad del éxito reformista chino apunta a que las soluciones arraigadas aunque sólo sean subóptimas adaptativamente, pueden ser lo suficientemente

¹⁴⁶ A este efecto de inconsistencia simbólica se superpone naturalmente las constricciones más “técnicas” de dependencia de trayectoria de N4 y N3. Así, como sostiene Popov (2007a, p. 27), en los países/territorios de la extinta Unión Soviética, el éxito de los ajustes estructurales para corregir los importantes desequilibrios económicos dependerán de las condiciones iniciales: tendrán menos éxitos cuando menor es la renta per cápita de partida y mayores las distorsiones de la estructura industrial y los flujos comerciales.

¹⁴⁷ Como se verá, las reformas de Deng se calificarán como de “reformas sin perdedores” (*reforms without losers*).

buenas; y que a veces lo mejor es enemigo de lo bueno y de lo que en definitiva es posible. Pero, puesto que el porqué de la elección de un modo u otro de institucionalización es algo que compete al juego político, llegamos directamente al tercer factor que caracteriza a las reformas chinas y que constituye la clave de bóveda del *pilotaje*: reformas que son *políticamente viables*.

En primera instancia, el impulso reformista es resultado del esfuerzo deliberado de Deng Xiaoping por fraguar una nueva intencionalidad política en el seno de un PCCh sumido en una lucha ideológica entre facciones. Aun siendo el líder supremo en teoría, su pragmatismo a ultranza —y su anti-dogmatismo, reflejo de una historia personal, y por tanto cuasi elemento del “azar”— y su consciencia sobre la falta de conocimiento “reformista” en el Estado, le llevará a rehuir de políticas maximalistas o arriesgadas que amenazaran el precario consenso en la élite del Partido. Toda acción de Deng gravita en torno a la sostenibilidad del impulso reformista. Su *arte político* consiste en reconocer intuitivamente los varios niveles de dependencia de trayectoria y entender las constricciones que imponen. Deng no dudará de que el caudal de energía reformista es limitado y debe emplearse con sentido táctico: e.g., considerará que determinadas líneas rojas del PCCh son infranqueables, mientras que abordará ciertos replanteamientos ideológicos con el cuidado de que ninguna facción se sienta humillada. Para evitar resistencias y potenciar la amplificación del impacto institucional, se enfrentará sólo a aquellos cuellos de botella que pueden desactivarse en base a recursos y capacidades locales: e.g., cambiando el sistema de incentivos en una reformas rurales cuyo éxito constituirá un valioso “*quick win*” que cebará la bomba reformista. En definitiva, tratará de gestionar adecuadamente la energía reformista empleada, concebida ésta en en sentido amplio de *posibilidad* de cambio institucional: esfuerzo, caudal de ilusión y apoyo ciudadano, gasto de recursos, *timing*, etc.

En segunda instancia, Deng Xiaoping sienta las bases de un nuevo modo de gobernanza política que sin responder a un diseño preconcebido al iniciar las reformas, emerge como una evolución en esencia experimental que va acompasando el juego político a las exigencias de gobernanza cada vez más sofisticadas de las sucesivas fases reformistas. El efecto acumulado de tal evolución en la era post-Deng podrá considerarse como una auténtica revolución con respecto al legado maoísta.

En tercera y última instancia, veremos cómo el proceso reformista consolida una estrategia contemporánea y específicamente china de cambio institucional jerárquico —una especie de meta-principio heurístico que define el modo de institucionalización— que responde a la doctrina

modernizadora conocida como *ti-yong*. Esta doctrina, formulada de forma explícita en el siglo XIX, y que se presenta en su contexto histórico en el Cap. 7, puede considerarse como el epítome del enfoque adaptativo arraigado. Se puede resumir en la siguiente idea: “estudiar lo chino para la esencia de las cosas” (*ti* - 体); y “lo occidental para su lado práctico” (*yong* - 用). En el Análisis Contingente demostraremos que este enfoque, progresivamente refinado, se va asentando en la China reformista como *leit motiv* de la estrategia de institucionalización.

Las consecuencias de esta estrategia es que, desde que se inician las reformas, la élite china — política, tecnocrática y académica— no ahorrará esfuerzos en estudiar proactivamente las instituciones occidentales (y de países asiáticos desarrollados) e inspirarse de ellas. Sin embargo, éstas serán vistas como útiles herramientas *técnicas* que pueden facilitar la *consistencia adaptativa* pero que sólo pueden aplicarse y desplegarse en base a soluciones que mantienen la *consistencia simbólica* con respecto al SC único que configura la “esencia china” (e.g., la cultura política sínica). En el Cap. 7, matizaremos aún más esta estrategia y veremos cómo el Complejo del Reino del Centro y la profunda desconfianza ante lo extranjero que prevalece desde el Siglo de las Humillaciones, llevarán a la élite china a subrayar en especial el “*ti*” dentro del binomio *ti-yong*.

2.6 Implicaciones sobre la generación de un compromiso reformista *creíble*

Lo expuesto más arriba nos remite en última instancia al problema genérico al que se enfrenta la élite (piloto) reformista para generar una intencionalidad reformista que sea percibida como *creíble*. Esto es, conduce a lo que hemos denominado problemática de la TED. En este sentido, el Análisis Contingente cuyos resultados hemos resumido anticipadamente, provee una evidencia empírica sólida que a la luz de las herramientas teóricas presentadas en el Cap. 3, y en particular la *Teoría Conductual del Compromiso* (TCC), permitirá extraer algunas conclusiones valiosas.

Para empezar, al adoptar un enfoque dinámico que sitúa el foco analítico en la observación del *comportamiento* del gobierno en el tiempo (la realidad de N4), más que en las promesas que pueda realizar públicamente, la TCC contempla la posibilidad de que dicha *credibilidad* pueda emerger, como de hecho veremos sucede en el caso de la China reformista, incluso cuando la *intencionalidad* política no se articula de forma clara, y menos aún se comunica públicamente. En consecuencia, aunque un gobierno renuncie a la *terapia de choque*, y por tanto, como vimos en el Cap. 3, al mecanismo habitual que (al encarecer la reversibilidad de las medidas adoptadas) señala el

compromiso reformista en las economías en transición (Przeworski, 1991), el avance progresivo y sistemático en una dirección reformista puede generar las condiciones de las que emerja un compromiso *creíble* por la vía motivacional. Es decir, para la TCC la clave no está en la señalización explícita y *ex ante* de los compromisos, sino en que la acción observable del gobierno, vista en una perspectiva dinámica, se preste a una interpretación relativamente inequívoca: e.g., que implique la progresiva introducción de mecanismos de mercado.

En definitiva, como en todo comportamiento humano, lo que cuenta a efectos de la credibilidad es que la realidad de N4 permita *inferir* una intencionalidad (política) incluso cuando ésta no es conocida de antemano. Además, nótese que puesto que esta inferencia se realiza en base a los modelos *subjetivos* de los agentes, tal valoración no sólo es intencionalmente racional (N3) sino que también refleja los elementos normativos de la cultura política (N2): e.g., la mayor propensión en la cultura política sínica a confiar en que la acción del gobierno es benévola.

Lo antedicho sugiere que más allá de la retórica política o de las medidas con fuerte valor de señalización —que pueden tener su utilidad—, la credibilidad del compromiso está estrechamente conectada con el vector de la intencionalidad política y en especial con la *sostenibilidad* de una determinada *dirección* reformista (mucho más que con su magnitud). Así, sin necesidad de recurrir a la ficción de las constricciones de tipo estructural¹⁴⁸, son los costes hundidos asociados al avance acumulado en esa dirección —el coste de desmontar la nueva realidad institucional que se va creando— lo que progresivamente aumenta su grado de *irreversibilidad*. Por esta razón, reposando sobre el ya referido entendimiento de las oportunidades y resistencias que generan las distintas fuentes de dependencia trayectoria, el mismo arte reformista que dota al proceso reformista de sostenibilidad es el que conduce a la progresiva señalización de una intencionalidad política *creíble*.

Para concluir, y fiel al marco teórico que hemos propuesto, es necesario considerar el proceso de generación de credibilidad a la luz del propio juego político ya que de éste depende la disponibilidad de estrategias de señalización del compromiso reformista. Por ejemplo, como ya se ha comentado, dada la división entre facciones dentro del PCCh, la élite reformista china adopta deliberadamente un enfoque gradualista y experimental porque considera que la radicalidad reformista —llámesele *terapia de choque* o no— no era compatible con el juego político, ni con el

¹⁴⁸ Lo que al asumir la exigibilidad absoluta reduciría esta compleja cuestión a un problema estático: una restricción que funciona independientemente de las circunstancias (e.g., la corteza del Estado de derecho).

conocimiento reformista disponible. Así, Deng y sus lugartenientes, quienes iban aprendiendo (modificando sus modelos positivos) al hacer camino, lograrán señalar su compromiso general con las reformas de mercado aún sin saber el puerto final hacia el que querían dirigirse.

Más aún, puesto que la semilla de la *credibilidad* radica en la *sostenibilidad*, en línea con la TCC, ni siquiera será necesario que la acción del gobierno sea siempre consistente o refleje con absoluta fidelidad la intencionalidad previamente inferida, sino que consiente un cierto margen para errores de transmisibilidad o pequeños ajustes de rumbo¹⁴⁹. De hecho, como se verá en el Cap. 8, Deng opera en una lógica de segundo óptimo que prioriza la viabilidad de las reformas, por lo que éstas no siempre fueron lineales y en la misma dirección, aunque supusieran de modo consistente una avance (neto) en la liberalización del sistema económico y un acercamiento sustantivo a los principios económicos universales.

Este pragmatismo chino contrasta con la experiencia de los países de la extinta Unión Soviética en los que los costes de las reformas se mostrarán insostenibles a corto-medio plazo. Es decir, a pesar de las (buenas) intenciones que indujeron a adoptar la senda más radical y de los grandes planes de restructuración avalados por lo más granado del *establishment* económico del momento, el despliegue de las reformas irá erosionando el valor señalizador de las aparatosas terapias de choque. En ausencia del *arte reformista* necesario, las élites reformistas de estos países pretenderán hurtar el inexorable tributo a la *dependencia de trayectoria* del cambio institucional, por lo que no lograrán crear las condiciones que favorezcan la emergencia de un compromiso reformista creíble.

3. El nuevo paradigma científico y la superación del mito *cientifista* en la Economía

En este trabajo hemos aproximado el EI como una holarquía. Esto significa que el conjunto del universo institucional —es decir, la realidad social, de la que el sistema económico, como creación humana, es parte— se concibe como un complejo sistema auto-organizado y no-ergódico que se construye en modo irreversible mediante lo que Prigogine llamaría la “flecha del tiempo”. En este sentido, la propia noción del desarrollo, como hemos visto, deviene más compleja y a la vez

¹⁴⁹ Un aspecto central de la TCC es que acepta la incertidumbre y por lo tanto supone que el gobierno (como cualquier actor) se presupone vinculado a su *comportamiento* pasado —a la *intencionalidad* subyacente inferida (asociada o no a un compromiso explícito)— incluso cuando por motivos coyunturales se desvía del comportamiento esperado.

realista, porque la razón de ser de la Economía debiera ser, sugiere Dasgupta (1997, p. 1), explicar “las varias sendas a través de las cuales millones de decisiones realizadas por seres humanos individuales pueden dar lugar a características *emergentes* de comunidades y sociedades”. Y tales rasgos, subraya este autor, pueden ser tan variados como las ganancias de productividad, el fondo de distintos tipos de capital (que hemos incluido en N4), o determinadas actitudes culturales y normas sociales (N3). Pero, ante todo, en la lógica de North y Aoki, la transformación institucional *adaptativa* que denominamos “desarrollo” es un proceso de aprendizaje individual y colectivo en el que los modelos mentales evolucionan —cambian siempre *marginalmente*— sobre la base de lo sedimentado, es decir, sobre el conocimiento tácito que representa el SC de N2/N1.

La aproximación a cualquier jerarquía constitutiva anidada se enfrenta a la dificultad añadida de que el investigador debe adoptar un punto de vista, una perspectiva. Al operar en diferentes niveles y escalas espacio-temporales, afirma Giampietro (2002), dicha jerarquía puede ser descrita de formas no-equivalentes (*non-equivalent*). Esto genera una limitación epistemológica pues, como vimos en el ejemplo de la Figura 4.4 (el mapa de la Península Ibérica), en ausencia de una mirada omniabarcadora, el investigador se ve obligado a elegir (1) una ventana espacio-temporal (e.g., no es la misma si interesa visualizar y analizar la iglesia del pueblo que el conjunto de la Cordillera Pirenaica) y (2) a decidir *cómo* quiere mirar, es decir, en qué parámetros se va a fijar y que relaciones (para él) significativas busca¹⁵⁰. Nótese que esto no significa que el investigador invente la realidad, pero sí que necesariamente construye su propia visión de la misma. Y, como sea que este autor sostiene con razón que las sociedades humanas son “ejemplos perfectos de sistemas jerárquicos disipativos anidados que requieren una pluralidad de descripciones no-equivalentes que deben usarse en paralelo para analizar sus características relevantes” (p. 20), un primer paso para permitir un análisis fecundo de la estructura y el funcionamiento de tales sociedades es la propuesta de una *topología* del EI que arroje luz sobre los distintos niveles holónicos y sus rasgos definitorios (profundidad de arraigamiento, tenacidad, abstracción), así como sus relaciones funcionales.

3.1 La potencia clarificadora de la topología del EI para el análisis institucional

La propuesta para caracterizar el EI como una holarquía en tres niveles ordenados según su profundidad de arraigamiento y conectados en lógica ascendente según los mecanismos de

¹⁵⁰ Es lo que para Giampietro (2002) constituye la dimensión epistemológica de la “complejidad”.

causalidad constitutiva que hemos propuesto en el Cap. 4, tiene un potente efecto clarificador de cara a abordar un análisis institucional. Mitiga en gran medida, si no la confusión terminológica — que es inevitable y a la que seguramente hemos contribuido en este trabajo con la profusión de nuevos términos que hemos presentado—, sí al menos la confusión y falta de claridad conceptual que denunciaban Kingston y Caballero (2008) y a la que nos referimos al inicio de dicho capítulo.

Al caracterizar cada nivel holónico —constitutivo, normativo e intencional (ver Figura 4.3)— según sus propiedades principales y deducir relaciones genéricas que vertebran el conjunto de la holarquía institucional, la dispersión terminológica, aún siendo molesta y engorrosa, deja de ser un problema que lastre la capacidad analítica. Por ejemplo, si bien la *cultura* es la noción ambigua por antonomasia —pues con su más de cien definiciones toca aspectos relativos a los cinco niveles que hemos considerado¹⁵¹ (Nivel 0 común a la especie, los tres niveles institucionales e incluso el N4) — existen otros muchos términos relativamente intangibles y vidriosos que hemos empleado profusamente, y que emplea la literatura institucional¹⁵²: e.g., *normas informales*, *valores*, *actitudes*, *creencias*, *conocimiento*, *aprendizaje*, *legitimidad*, *contrato social*. Sin embargo, todos estos conceptos que, precisamente por su amplitud son difíciles de operativizar, a través del prisma de nuestra topología del EI aparecen como lo que son: *constructos multinivel* que en su proyección en N3 (modelo mental compartido) o N4 (manifestación externa) incorporan su raíz normativa (N2) y constitutiva (N1). La topología propuesta permite, por así decir, *demultiplexar* estos constructos según su gradiente de arraigamiento. Se obtiene así una imagen holográfica de su realidad multinivel en la que los distintos elementos muestran las características propias de Nivel holónico al que pertenecen: tenacidad frente al cambio, grado de abstracción o *transituacionalidad*, y ámbito de aplicación (civilización, sociedad, institución).

Así, a modo de ejemplo, poco importa que hablemos de “cultura tenaz”, “normas informales resistentes”, “orientaciones profundas”, “valores arraigados en una sociedad”, o lo que sea, si

¹⁵¹ La noción de *cultura* ha sido controvertida en las ciencias sociales por su amplitud e intangibilidad. Las más de cien formas que según Triandis (1996, p. 408) han empleado los antropólogos para definirla, cubren todo el espectro desde N1 a N3, o incluso N4 (e.g., artefactos culturales). Así, aunque, e.g., al hablar de “actitudes” (N3) u orientaciones (N2), procuramos mantener un discurso consistente, lo más relevante es especificar a qué nivel nos referimos ya que éste determina las características holónicas funcionales y estructurales del “elemento” institucional considerado.

¹⁵² En este sentido, véase Hofstede (1980b, p. 16), para un inventario de cincuenta términos frecuentemente empleados en las disciplinas de las que se nutre la NEI (antropología, psicología, sociología, ciencias políticas y economía) para denominar *constructos* relativos a los modelos mentales (“programas mentales” en la terminología de Hofstede). Como afirma este autor, si bien no hay dos de ellos que sean sinónimos exactos, muchos de ellos se solapan, y además no queda claro a qué nivel de la programación mental se refieren: individual, colectivo, universal...

acordamos que según los criterios organizativos *estructurales-funcionales* relevantes al EI nos estamos refiriendo a un “filtro normativo de N2”. Esto es lo verdaderamente relevante a efectos del análisis institucional pues una vez aclarado su nivel holónico, ya podremos conocer sus propiedades y las limitaciones que impone: e.g., que surge de forma evolutiva y acéfala en un horizonte temporal dilatado (muchas décadas o siglos, nunca pocos años); que aun siendo abstracto y *transituacional* establece un sustrato normativo que (a modo de proto-institución de Aoki) sirve para vertebrar los rasgos básicos de una serie de juegos en N3; que se trata de un filtro tenaz, compartido en una cultura y que no puede ser alterado de forma deliberada y menos aún diseñado.

Seguramente sería posible matizar con mayor detalle y segregar cada nivel, pero aquí nos contentamos con identificar las discontinuidades que marcan las *brechas epistémicas* y permiten separar los distintos niveles holónicos según las escalas espacio-temporales relevantes a la velocidad o *tasa de cambio* de la actividad auto-organizativa¹⁵³. De este modo, este enfoque ofrece una alternativa más razonable para abordar las *normas informales*: una problemática central que tanta confusión conceptual genera en el institucionalismo (como vimos en el Cap. 4), y que dificulta tanto el adecuado manejo teórico como validación empírica necesarios para atribuirles capacidad explicativa (Greif y Kingston, 2011).

Lo anterior se ve con claridad cuando nos preguntamos, por ejemplo, ¿cuál es la diferencia *ontológica* entre las normas informales *evolutivas* arraigadas (*hayekianas*) y las espontáneas *reactivas* a las que se refieren Helmke y Levitsky (2004)? En realidad, ninguna. Sin embargo, no es necesario que las haya para que el investigador seleccione la ventana espacio-temporal que se mejor se adecue a su problema de estudio. Ambas surgen como estados de equilibrio descentralizados y espontáneos que responden a cambios en el sistema global de incentivos. De hecho, el que estos autores atribuyan las diferencias a que la reactivas surgen como respuesta a la acción del gobierno, es arbitrario e incluso confuso pues también las evolutivas hubieron de integrar la acción de los poderes públicos (reyes, señores feudales o sultanes) en su día. En realidad, son ontológicamente idénticas si bien se sitúan en distintos puntos del proceso temporal irreversible de construcción de la

¹⁵³ En efecto, como sostiene Sampietro (2002), el verdadero elemento diferencial es la tasa temporal con la que se produce la actividad auto-organizativa del sistema (*rates of activity of self-organization*) que nos interesa analizar. Así, e.g., mientras que N3 se auto-organiza en un marco temporal que va desde la actividad fluida y continua de la acción individual, hasta los años que son necesarios para que algunas instituciones de acción colectiva coagulen; podemos afirmar que de modo aproximado, N2 necesita siglos y N1 milenios. Esto significa, e.g., que si nos interesa analizar la evolución de N2, el marco temporal de análisis no podrá ser de días ni de años, sino de década e incluso siglos.

realidad social¹⁵⁴. Sólo cambia la ventana espacio-temporal en la que se hacen observables: las normas informales reactivas emergen y se “ven” en N3 de la acción deliberada, mientras que las evolutivas (e.g., las orientaciones de una cultura política) sólo en N2. Además, la *envolvente de restricciones*, como vimos, permite analizar un nivel focal sellando los niveles adyacentes. Por tanto, el análisis de las normas informales reactivas debe considerar el modo en que éstas quedan constituidas por las normas informales de N2, aunque tales constricciones pueden darse como fijas.

En el Cap. 4, sin embargo, planteamos una excepción cuando por su relevancia analítica y efecto clarificador consideramos tres *subniveles* dentro del gradiente continuo de arraigamiento dentro de N3: (i) el comportamiento individual contextualmente situado, (ii) el agregado de los equilibrios institucionales y, dentro de estos, (iii) la meta-institución del juego político. Aunque la relación entre estos elementos no es en lógica constitutiva y pertenecen al mismo nivel holónico del comportamiento deliberado, su subdivisión permite establecer un determinado orden de prelación, tanto en jerarquía como tenacidad, y sobre todo distinguir entre el cambio institucional superficial y las *intervenciones profundas* que afectan a la gobernanza política y que, en un horizonte temporal más dilatado, alteran la distribución sustantiva de poder y por tanto la capacidad para incidir en cómo se definen o aplican las reglas del juego.

Finalmente, es importante señalar que en este esfuerzo de clarificación conceptual está la semilla que permite desarrollar deducciones funcionales que, por su grado de claridad y solidez, pueden relacionar de modo fructífero los diversos elementos que componen el EI. Por ejemplo, el influyente trabajo de Ann Swidler (1986), citado en el Cap. 4, una vez más pone de relevancia cómo la escasa delimitación semántica de los conceptos compromete la calidad del análisis de las instituciones y de la cultura: ¿qué son, e.g., la “motivación hacia el logro personal” y la “lealtad al grupo” que según la autora funcionan como elementos de un repertorio básico (*toolkit*) a partir del cual construyen los individuos sus “estrategias de acción”? Puesto que según la autora son más tenaces que las propias orientaciones normativas, ¿son elementos de N1 como ella parece sugerir¹⁵⁵? ¿Son elementos asimilables a los llamados *valores* que tanto para Hofstede como Schwartz, constituyen el núcleo más profundo de la cultura?

¹⁵⁴ Utilizando un símil, podemos decir que el carbón de hoy, como las normas en N2, es producto de la sedimentación de las hojas secas (el “N3”) de hace millones de años.

¹⁵⁵ Suponiendo por deducción que la “lealtad al grupo” es una característica de las culturas colectivistas de N1, y la “motivación hacia el logro personal” el equivalente de la orientación individualista también de N1.

La esterilidad de perderse en este tipo de disquisiciones parece evidente¹⁵⁶, pues, a fin de cuentas, ¿qué relevancia sustantiva tiene que Swidler hable de “elementos de un repertorio básico” para referirse a la misma esencia constitutiva de la cultura que para los principales psicólogos transculturales se compone de “valores” basales? De hecho, el argumento central de Swidler es perfectamente asumible por nuestra topología del EI y además con el beneficio de la clarificación: su idea, valiosa y central, de que la cultura no sólo es fuente de valores *finalistas*, sino también de repertorios cognitivos muy tenaces (N1) que delimitan el modo de pensar y de hacer, es consistente con las ya descritas *formas de cognición* culturales de Nisbett (2003). Sin embargo, más que especular sobre la terminología a emplear en un N1 ya de por sí abstracto, hemos preferido centrarnos en definir las características estructurales-funcionales relevantes para un análisis institucional de lo que hemos llamado “filtros simbólicos” y que incluyen tanto las *dimensiones culturales* de Hofstede como las *formas de cognición*. Dicho de otro modo, sin obviar la conveniencia de emplear una terminología adecuada, nos interesa aún más la *finezza* práctica para abordar el reto semántico de delimitar y fijar conceptualmente su significado.

De hecho, una vez “afilado” el bisturí analítico en base a la mayor claridad conceptual, más que la disquisición semántica, importa entender que como vimos en el apartado 1.2.3, e.g., la *motivación hacia el logro* es siempre un resultado institucional y, por tanto, una *actitud* que se manifiesta en N3, y que gracias a la plasticidad institucional inherente al EI puede ser inducida a través de los incentivos adecuados más allá de que el sustrato normativo de N2 (que incorpora a N1) genere mayor o menor propensión a ella, o constriña la *forma* institucional que la haga posible.

3.2 Alineando la Economía con el Nuevo Paradigma Científico

La evolución del pensamiento científico-natural durante el siglo XX produce una auténtica revolución en sus bases epistemológicas que lleva al abandono de la imagen mecanicista del mundo —como gran mecanismo *newtoniano*, determinista, sólido y reducible al *demonio de Laplace*¹⁵⁷—

¹⁵⁶ De hecho un análisis más detallado muestra que el influyente artículo de Swidler (1986) en realidad busca enfatizar cómo en los momentos de cambio cultural-social (*unsettled cultural periods*), existen *modos instrumentales* (asimilables a modos de cognición de N1, en contraposición a la connotación *finalista* de valores) que inciden en las nuevas estrategias de acción que construimos/elegimos y que tienen su plasmación en distintos niveles (p. 279), esto es, tanto en *ideologías* (N3), *tradiciones* (N2) como en el *sentido común* (N2/N1).

¹⁵⁷ Se conoce como *demonio de Laplace* a la idea de que, puesto que todos los fenómenos de la naturaleza —incluyendo los que atañen a la vida y, por tanto, al mundo social— responden a las leyes físicas *newtonianas*, con suficiente conocimiento (de la posición y velocidad de las partículas) y capacidad de cálculo, sería posible calcular *ad infinitum* (al igual que para el movimiento de los planetas) el comportamiento del conjunto del universo.

y a la emergencia de un Nuevo Paradigma Científico (NPC) que abraza la complejidad y unicidad de los sistemas auto-organizados. En este contexto, los “procesos no lineales en sistemas inestables”, afirma Renate Mayntz (1991, p. 67) en un influyente artículo, dejan de verse como “molestas excepciones” y empiezan a concebirse más bien como la regla. El NPC, y de modo más amplio las denominadas Ciencias de la Complejidad¹⁵⁸, se nutre de distintas contribuciones teóricas a la *dinámica de sistemas no lineales* y se centra en explicar tanto los procesos de emergencia espontánea de orden como las situaciones de desequilibrio que se producen en cada fase de transición. Bajo esta perspectiva novedosa, la mayoría de sistemas dentro del mundo físico-químico y biológico son sistemas auto-organizados que evolucionan de modo irreversible: e.g., el sistema solar, el ferromagnetismo, la superconductividad, el comportamiento de las placas tectónicas, la meteorología, pasando por la configuración de un copo de nieve, y llegando a la sintetización molecular, el conjunto de la vida orgánica, la vida social y la cultura en general. En definitiva, son sistemas no-ergódicos en los que en una lógica *prigoginiana*, el tiempo juega un papel constructor y se erige en razón misma de la complejidad subyacente.

Todos estos procesos, sostiene Mayntz (1991), “vistos desde un conveniente nivel de abstracción” tienen en común ser descriptivos del comportamiento de “sistemas auto-organizados o estructuras disipativas” de naturaleza “intrínsecamente no-lineal” (p. 68) cuyas dinámicas presentan semejanzas formales con determinados procesos sociales (p. 70). Esto no es de extrañar pues ya vimos en el subapartado 3.1 del Cap. 4 que el EI es una estructura disipativa de tipo jerárquico. No obstante, conviene entender hasta qué punto una *economía* se ajusta a los que para Durlauf (1998) son los requisitos principales de los sistemas complejos: un tipo de interacción entre muchos objetos/agentes heterogéneos que produce (1) algún tipo de orden y que (2) genera propiedades *emergentes* de carácter cualitativo que son fundamentalmente diferentes de las que, estructural y funcionalmente, tienen sus elementos constitutivos.

La contribución más importante de las Ciencias de la Complejidad a la Economía, según Durlauf (1998), es “enriquecer nuestro entendimiento sobre las relaciones entre las decisiones individuales y sus resultados agregados”, y en particular la idea de que “estas relaciones pueden ser altamente no lineales” (p. 158). En efecto, recuerda este autor, los entornos económicos complejos

¹⁵⁸ Aunque bebe de múltiples fuentes que la preceden, la noción de Ciencias de la Complejidad en su acepción corriente y sumamente interdisciplinar —pues estudia sistemas físicos, biológicos, sociales, culturales y tecnológicos— se consagra con la fundación en 1984 del Instituto Santa Fe en EE.UU., su más reconocido centro de investigación y auténtico (y autodenominado) “*world headquarters of complexity science*” (véase, <https://www.santafe.edu/about>).

se caracterizan por (i) una interacción directa entre agentes que es consustancial al comportamiento estratégico y que, a diferencia del modelo neoclásico (mecanicista y mediado a través de los precios en un mercado idealizado), genera efectos positivos de retroalimentación (*positive feedback*); y, por (ii) retornos crecientes¹⁵⁹ (e.g.: innovación tecnológica o institucional). Ambos fenómenos están asociados a las economías de escala, complementariedades y externalidades positivas de red, esto es, a los mecanismos *auto-reforzadores* que según North (1990, Capítulo 10) generan rendimientos crecientes y que son propios de toda matriz institucional. Sin embargo, en contraste con el enfoque empírico habitual en las ciencias sociales, las relaciones no lineales que gobiernan los sistemas sociales, políticos o económicos sujetos a rendimientos crecientes deben concebirse, afirma Durlauf (1998, p. 160), *no* en estado de equilibrio, sino como “procesos dinámicos en los que interactúan muchos actores que poseen información limitada sobre las intenciones y objetivos de los demás, y cuyas creencias, preferencias y oportunidades evolucionan en respuesta al feedback que obtienen del entorno”. Por eso, concluye, otro rasgo definitorio de tales sistemas es su no-ergodicidad, es decir, su evolución en una lógica de dependencia de trayectoria y en la que “la historia importa”.

La historia importa, en efecto, y la dependencia de trayectoria puede generar un efecto cerrojo o *lock-in* que debe entenderse no en un sentido tecnológico, sino más bien en uno institucional u organizativo. Es decir, puede decantarse por múltiples “estados meta-estables” (Durlauf, 2005, p. 6) que más que trampas en sí, son estados en los que la probabilidad de escape es reducida por lo que suelen requerir el efecto disruptor o *sacudida* de choques importantes. Así, y puesto que la “acumulación, absorción, adaptación, producción y transferencia de conocimiento están en el centro del desarrollo económico”, afirma Stiglitz (citado en Lin, 2012, p. 59), y el conocimiento no es un factor ordinario, pues “está inherentemente asociado con externalidades” (e.g., desbordamiento, derrame, difusión ó *knowledge spillovers*), quizás debamos concebir el subdesarrollo como un estado de equilibrio meta-estable de bajo nivel que necesita un empujón (*big push*) para desencadenar una nueva dinámica de aprendizaje¹⁶⁰. Por otra parte, repárese en que la misma noción de no linealidad implícita en las interdependencias sincrónicas y diacrónicas de Aoki, y por tanto la posibilidad de que el impacto reformista quede amortiguado o pueda amplificarse, justifica plenamente que el desarrollo deba tenerse ante todo por un “arte”.

¹⁵⁹ Por ejemplo, al igual que con un estándar tecnológico, en el mundo institucional, mientras mayor es el ámbito de aplicación de una norma o convención más útil resulta su adopción (retornos marginales crecientes).

¹⁶⁰ Como recuerda Lin (2012), los procesos de desarrollo en un mundo conectado que confiere la ventaja del atraso, esto es los fenómenos de *catch-up*, son en esencia no lineales: e.g., préstamos tecnológicos, educación, integración global.

Una última e importante consideración relativa al NPC tiene que ver con la propia noción de causalidad. La ciencia ha pretendido “imponer” la linealidad y el orden a un mundo que sencillamente no es así, afirma Byrne (1998, p. 3). La teoría del caos, de la que nace el estudio de la complejidad, es esencialmente no lineal y los cambios que se producen “no pueden encajarse en una simple ley lineal que toma la forma de una proposición de causa única y efecto consecuente” (p. 5).

3.3 La asunción de la complejidad: la superación del mito *cientifista* en la Economía

La Física es la gran herramienta que sustenta la aspiración humana al conocimiento omnímodo del universo, de las reglas por las que se rige, y cuyo dominio confiere la capacidad de actuar sobre el entorno inmediato. Por este motivo, el impulso *fáustico* —la obsesión por la transformación de la realidad externa— que caracteriza al hombre occidental no puede entenderse al margen del desarrollo de esta disciplina básica¹⁶¹. No es de extrañar, por tanto, que la Física haya sido desde el siglo XVII el espejo (o *role model*) en el que se mira toda disciplina con aspiraciones científicas. En este contexto puede entenderse, como describen en un ingenioso trabajo los profesores de MIT, Andrew Lo y Mark Mueller, que una especie de “envidia de la Física” se haya apoderado de la Economía (Lo y Mueller, 2010). A partir de la publicación de la tesis doctoral de Paul Samuelson en 1947, sostienen estos autores, los fundamentos del análisis económico moderno consistirán, en línea con la física moderna, en una “aplicación sistemática de los principios científicos al análisis económico” que llevan a la casi completa matematización de la economía neoclásica¹⁶² (p. 5). Este proceso fue siempre objeto de una controversia sobre el papel que pueden y deben jugar los métodos cuantitativos en la ciencia económica, más candente hoy, si cabe, tras los excesos que han propiciado la gran crisis financiera global de 2007 y la incapacidad para haberla previsto.

En la misma tesis doctoral en la que desarrolla los principios del análisis estático comparado — en lógica deductiva y basándose en la Primera y Segunda Ley de la Termodinámica—, Samuelson advierte que pensar que “las leyes económicas deducidas a partir de supuestos apriorísticos que poseen rigor y validez independientemente de cualquier comportamiento humano empírico” ha

¹⁶¹ El impulso fáustico que caracteriza al hombre occidental desde la Ilustración conduce a un esfuerzo compulsivo por dominar su entorno. Este *endiosamiento*, afirma Lafuerza del Cerro (1998, p. 55), lleva a un planteamiento radical en el que impelido por el deseo de alcanzar una “autonomía frente a la instancia trascendente”, el hombre moderno se encuentra “paradigmáticamente abrazado al progreso a través de la acción transformadora sobre la naturaleza”.

¹⁶² Así, afirman Lo y Mueller (*ibid*) que “la matematización de la Economía neoclásica está ahora ampliamente completa, con modelos de equilibrio general dinámico y estocástico, expectativas racionales, y sofisticadas técnicas econométricas que han sustituido a los argumentos menos rigurosos de una generación anterior de economistas”.

contribuido a que “sólo una mínima fracción” de la literatura económica haya sido capaz de producir “teoremas operativamente significativos”¹⁶³. Así pues, reiterando una idea recurrente en este trabajo, el problema de los modelos matemáticos en la Economía no radica en su limitación intrínseca para modelizar el comportamiento humano —esencialmente no lineal, como vimos, por su complejidad y carácter estratégico— o para anticipar situaciones de ruptura de equilibrios y crisis¹⁶⁴. En un sentido más fundamental, como sostienen Lo y Mueller (2011, p. 65), el problema no está tanto en los modelos en sí (necesariamente simplificaciones de la realidad), como en el mal uso que se hace de ellos cuando se pierde de vista “el dominio de validez” de los mismos.

Más allá de esta cautela en las aspiraciones de científicidad de la Economía, es útil recordar que la Física tampoco está exenta de la tensión entre una visión puramente matemática e idealizada de un mundo *platónico* e infinitamente exacto, y su capacidad práctica para explicar y predecir hechos en el mundo real; es decir, tampoco la ciencia *fundamental* que sirve de referente al resto escapa a la dialéctica entre la teoría y su aplicación¹⁶⁵. Así, y a pesar de su potencia (o quizás a causa de ella), la Física ha logrado institucionalizar como afirma Silverberg (1998), una especie de revolución metodológica permanente que, curiosamente, hace de ella una ciencia cada vez menos dura, menos dogmática y que es capaz de abrazar enfoques más eclécticos para seguir avanzando¹⁶⁶. Para empezar, los físicos más distinguidos reconocen hoy abiertamente que ni siquiera existe la más mínima prueba que atestigüe que las leyes físicas son inmutables¹⁶⁷, sino que prevalece una duda razonable al respecto: la presunción de universalidad espacial y temporal de las mismas —herencia de una tradición judeocristiana cuya cosmogonía da por hecho un mundo perfecto y ordenado— es una opción especulativa, cuasi religiosa, por la que se inclina personalmente cada investigador.

¹⁶³ Cita de Samuelson (1947, p. 3) incluida en Lo y Mueller (2010, p. 6).

¹⁶⁴ Por ejemplo, Lo y Mueller utilizan el ejemplo de la gran crisis financiera de 2007–2009 para ejemplificar hasta que punto sería difícil asumir que exista un modelo matemático suficientemente robusto que pueda predecir un *crack*.

¹⁶⁵ Véase en relación a este aspecto la entrevista al físico Paul Davies en www.closetotruth.com/series/are-the-laws-nature-always-constant (último acceso, 5/1/2017).

¹⁶⁶ Es quizás un tema de actitud pues sus éxitos hacen que no tenga necesidad de justificarse como ciencia. Por eso, nada fascina y emociona más a un físico que un hallazgo que cuestiona el Estado del arte teórico y/o aplicado de fenómenos que contradicen las teorías más asentadas. Obviamente, mientras más “blanda” y menos respaldo empírico tiene una ciencia, más se ve la actitud contraria: defensiva.

¹⁶⁷ No existe ninguna prueba de que las leyes de la física sean inmutables en un horizonte de eones, especialmente en el primer segundo después del *big bang* hace 13,7 Mdo de años. Y, antes, aún menos. De hecho, existe constancia de que ciertas constantes físicas han cambiado ligeramente. En palabras de Rupert Sheldrake, que las leyes de la naturaleza sean universales, inmutables, omnipotentes es más que nada un residuo que la ciencia hereda de la teología en el siglo XVII y que no se ha cuestionado. Véase, sobre este particular, las entrevistas a seis científicos de referencia (entre ellos dos galardonados con el Nóbel) en www.closetotruth.com/series/are-the-laws-nature-always-constant.

Tras la irrupción de la mecánica cuántica, la polémica Einstein-Bohr se resuelve en contra del ideal de “una ciencia sin sujeto”¹⁶⁸. Prevalecerán las tesis de Bohr (y la Escuela de Copenhague): un cierto *perspectivismo*, podríamos llamarlo, para el que la existencia de una realidad independiente del sujeto es científicamente irrelevante, pues nunca podrá ser aprehendida en sí misma, es decir, al margen de aquél que decide *qué, cómo y desde dónde* observa. Así, en ausencia de una mirada omnisciente, ni siquiera la Física puede ofrecer la garantía de un conocimiento absolutamente objetivo. Todo esto supondrá, sostiene Rioja (1989), una revisión de la concepción *newtoniana* del “objeto físico”¹⁶⁹ —hasta entonces intuitiva y aprehensible en sus niveles meso (humano) y macrofísico (cosmológico)— que Einstein se resiste a aceptar hasta su muerte. La teoría cuántica resquebraja la idea mecanicista de una división “rígida y perfectamente delimitada” del mundo en objetos y de que una descripción completa del mismo es posible (p. 104). Según esta autora, el cuestionamiento radical de los principios básicos tanto de la mecánica clásica como relativista supondrá que (i) los objetos físicos no se consideran sistemas individuales e irreducibles ubicados en una coordenada espacio-temporal fija, ni se les presuponen propiedades estrictamente determinadas que puedan ser expresables en una teoría. También consagra la idea de que (ii) los sistemas físicos no son perfectamente separables, y supone el reconocimiento de que (iii) la realidad física no está sometida a una estricta ley de causalidad (p. 99)

Este último cuestionamiento de los supuestos de causalidad —al que Einstein se opone en una carta a Bohr con el célebre argumento de que “Dios no juega a los dados”— es especialmente significativo para lo que nos ocupa en este trabajo. Produce una ruptura radical con la concepción *laplaciana* de Naturaleza como un gigantesco mecanismo determinista (Rioja, 1989, p. 102), para adoptar una lógica causal probabilística que no surge como artificio obligado por las limitaciones epistemológicas del observador, sino porque la Naturaleza misma funciona así. No obstante, en la transición a un mundo con probabilidades de ocurrencia de sucesos, la mecánica cuántica produce fórmulas precisas, por lo que matiza el determinismo de la física clásica pero sin romper con él. Por eso, al no conceder un papel constructivo e irreversible al tiempo¹⁷⁰, no formará parte de NPC.

¹⁶⁸ Sobre este tema y la polémica entre Einstein y la Escuela de Copenhague, véase el interesante artículo de Ana Rioja (1989): “Einstein: el ideal de una ciencia sin sujeto”.

¹⁶⁹ Como señala Ana Rioja (1989, p. 87), las afirmaciones de Einstein sobre la existencia de “una realidad independiente de la experiencia e inaccesible a ella” no surgen tanto de “su credo epistemológico, sino de su credo metafísico-religioso, estando éste último en abierta contradicción con el anterior”.

¹⁷⁰ Lo que es significativo en un mundo en el que como sostiene Andreas Mershin de MIT, no se conocen procesos *reales* que sean puramente reversibles. La reversibilidad, en definitiva, sólo opera en el mundo platónico idealizado. Sobre este tema, véase: www.researchgate.net/post/Can_anyone_suggest_an_example_of_a_truly_reversible_process.

Las Ciencias de la Complejidad, a las que Ilya Prigogine contribuye de modo decisivo, aunque se apoyan en la visión posclásica de la realidad que instaura la revolución cuántica, van aún más allá de la física moderna¹⁷¹: se ocupan del análisis de la dinámica de sistemas complejos que (i) se auto-organizan en el tiempo y (ii) generan propiedades emergentes. Podemos concluir que el NPC supone ante todo la asunción con total naturalidad de la *complejidad* como factor constitutivo de la realidad. A su vez, exige un cambio de mentalidad: humildad para no imponer una visión etnocéntrica —e incluso antropocéntrica a secas¹⁷²—, para aceptar la disolución de viejas certezas y una realidad que desafía nuestra intuición sensorial. Porque en definitiva, este nuevo entendimiento de las cosas supone una reversión radical en el modo de entender la causalidad en el mundo fenomenológico. Frente a la idea de Ciencia que prevalece desde Descartes, y que toma la aparente *complejidad* del mundo como artefacto provisional de nuestra ignorancia —de no haber descubierto aún las leyes (parecidas a las de la Física) que nos revelan la *sencillez* subyacente—, el humanista francés Edgar Morin (2004) sostiene que el pensamiento científico contemporáneo hace exactamente lo contrario: parte de la idea de que “no hay fenómeno simple” (p. 1), por lo que se trata de descifrar la *complejidad* que en un mundo irreversible y no predeterminado se esconde incluso detrás de los fenómenos aparentemente más *simples* y cotidianos. Pero además, y puesto que toda percepción es referida a una situación de observación, a efectos prácticos —y tomando como referencia el mundo real y no platónico, en que vivimos— debemos abandonar la ficción de una objetividad absoluta. Esto, conviene subrayar, no exige renunciar al método científico, pero sí a la pretensión de que una ciencia libre de valores y elecciones subjetivas es posible; puesto que hasta el científico más escrupuloso está obligado a elegir *su* perspectiva, a “diseñar” *su* mirada.

Todo esto nos lleva a una situación sorprendente. La Economía, corriendo siempre tras la belleza formal, parsimonia y exactitud de la Física clásica¹⁷³, parece ignorar que su referente estético representa una concepción simplista de la Física, superada ya hace un siglo, y que en la

¹⁷¹ Esto es así porque la mecánica cuántica no es *caótica* sino probabilística, por lo que presenta ecuaciones con soluciones que predicen el comportamiento de partículas y campos en términos de probabilidades de observación.

¹⁷² El NPC concibe el universo como una totalidad orgánica y viviente (y no como un *mecanismo*). Por eso sostienen Prigogine y Stengers (1996) que el hombre, como parte integral de la naturaleza, no debe imponer su lenguaje “antropocéntrico” sino “dialogar” con ella. Lakoff y Johnson (1999) ilustran esta idea cuando recuerdan que la razón humana no es ninguna característica trascendente del universo sino más bien algo profundamente “encarnado”, de modo que los mismos mecanismos neuronales y cognitivos que nos permiten percibir el mundo también crean la condición de posibilidad para aprehenderlo y razonar sobre él. En definitiva, afirman estos autores (como vimos en el Nivel 0 del sustrato biológico común al Homo sapiens), la razón hace uso de nuestra naturaleza animal, *no* la trasciende.

¹⁷³ La Física, antes de la mecánica cuántica, incluye principalmente tanto la mecánica clásica como la termodinámica. De alguna forma, la teoría del caos es a la termodinámica, lo que la mecánica cuántica a la mecánica clásica.

actualidad, con el NPC y el desarrollo de las Ciencias de la Complejidad, resulta de todo punto inadecuado su uso para el estudio de los innumerables sistemas complejos que configuran nuestro universo. Y, siendo esto verdad para un sistema físico y biológico, más aún habrá de serlo para uno social que, constituido a su vez por ellos (un sustrato físico y biológico), genera propiedades emergentes de mayor nivel, complejidad y libertad: la conciencia reflexiva de los seres humanos¹⁷⁴.

En consecuencia, cualquier aproximación que ignore la complejidad no puede ser apta para abordar el análisis de las instituciones y, menos aún, el cambio institucional¹⁷⁵. Sin embargo, el problema especialmente grave que aqueja a la ortodoxia económica, y más aún a la subdisciplina de la Economía del Desarrollo (que trata con la parte más compleja de la Economía), es que mientras que los físicos contemporáneos conocen y asumen perfectamente los límites de sus modelos —y al que osara aplicar la fórmula $F = m \times a$ para analizar el mundo subatómico se le tendría por demente — los economistas ortodoxos emplean con liberalidad los modelos neoclásicos deductivos que se inspiran en la física clásica, obviando la admonición de Samuelson de que la extralimitación sistemática de su dominio de validez conduce a una inexorable desconexión con la realidad empírica que pretenden explicar. El resultado es que la “envidia de la física”, o mito *cientifista* de la Economía, es un “complejo” frente a la *complejidad* que lleva en esencia a rehuir de ella¹⁷⁶. Paradójicamente, en su mistificación estética —en la que una científicidad mal entendida pasa a ser sinónimo de lo simple y de lo exacto—, la Economía se deja en el camino la única condición *sine qua non* para la Ciencia como saber intersubjetivo: el método científico¹⁷⁷.

¹⁷⁴ Sobre los crecientes *niveles del ser* (*levels of being*), véase el incisivo Capítulo 2 del librito “*A Guide for the Perplexed*” de E. F. Schumacher (1977). El autor distingue cuatro *niveles del ser* separados por una discontinuidad ontológica: el material (mineral), el biológico (plantas), el consciente (animales) y el autoconsciente (del ser humano). Nótese que estos niveles constituyen a su vez una holarquía pues cada nivel superior contiene todos los inferiores.

¹⁷⁵ Nótese que las relaciones no lineales asociadas a las interdependencias institucionales —que sólo en el margen pueden “linealizarse” para producir (como en meteorología) previsiones a corto plazo (e.g., econométricas)— se complican exponencialmente al asumir la perspectiva diacrónica a medio/largo plazo relevante al cambio institucional.

¹⁷⁶ El hombre occidental, no así el oriental, se siente incómodo ante la complejidad. Como sostiene Edgar Morin (2004), cada vez que la complejidad ha irrumpido en la Ciencia (bajo sus formas de incertidumbre y aleatoriedad) se ha producido una enorme resistencia. Esto ya ocurrió contra la física cuántica, cuando los físicos clásicos argumentaban: “es el retorno a la barbarie, no es posible situarse en la indeterminación cuando desde hace dos siglos todas las victorias de la ciencia han sido las del determinismo” (p. 2). Sólo tras el éxito operacional de la física cuántica, afirma Morin, fue posible comprender que “la nueva indeterminación constituía también un progreso”.

¹⁷⁷ Como método que permite superar el mito y la superstición, y en el que la bondad de sus hipótesis y predicciones queda contrastada con respecto a la realidad empírica que pretende explicar.

3.4 Una visión amplia de la causalidad: la vía intermedia entre el determinismo y el azar

Todo lo que hemos expuesto hasta aquí nos dirige progresivamente hacia la cuestión ineludible de la causalidad. Así, nos preguntamos: ¿qué tipo de *causalidad* es relevante en el mundo de lo complejo? ¿Cómo han de concebirse las relaciones causales? Puesto que una holarquía es la expresión organizativa paradigmática de los sistemas complejos auto-organizados que considera el NPC, y ya hemos dedicado el primer apartado de este capítulo a relacionar a través del concepto de causalidad constitutiva y plasticidad institucional los diferentes niveles del EI, es legítimo preguntarse sobre la pertinencia, a estas alturas, de esta inquietud. Sin embargo, es pertinente, y mucho, porque sólo al ampliar la noción de causalidad para adaptarla al estudio de los fenómenos complejos, podemos enmarcar adecuadamente el enfoque metodológico que hemos propuesto en este trabajo así como el mecanismo de causalidad sobre el que se sustenta su derivación hipotético-deductiva. También sirve para ilustrar que no es el enfoque heterodoxo (por poco común) que empleamos el que debiera parecer “extravagante” en la Ciencia Económica, sino que son las relaciones monocausales nítidas y simplistas (del tipo $A \Rightarrow B$), marca de las corrientes ortodoxas, las que debieran ponerse en cuarentena por su inadecuación al universo de los fenómenos *complejos*¹⁷⁸.

Antes de proseguir, conviene reconocer que la cuestión de la causalidad es de extrema complejidad¹⁷⁹. Lakoff y Johnson (1999) afirman que no existe una sola lógica causal, y analizan hasta nueve mecanismos diferentes que, a través de metáforas basadas en la experiencia sensible, emplea el Homo sapiens para construir diferentes lógicas de atribución causal para la explicación de los cambios manifiestos en los estados de la naturaleza¹⁸⁰. En una lógica “emergentista” propia de NPC, nos interesa en particular dilucidar el mecanismo de causalidad que rige en el proceso de emergencia de la novedad o *espontaneidad* (*spontaneity*) en los niveles superiores. En estos casos, la noción de “emergencia”, recuerdan Brunner y Klauninger (2003), no debe entenderse en su acepción cotidiana, sino como un concepto fundamental de las Ciencias de la Complejidad que permite construir teorías sobre cómo funciona el mundo. Así, bajo una perspectiva sincrónica

¹⁷⁸ E.g., Relaciones causales simplistas y erróneas, aún comúnmente aceptadas, del tipo “*importar* un determinado marco regulatorio en el país *A* producirá efectos similares a los que produjo en el país de referencia, *B*”.

¹⁷⁹ Sobre la evolución de la noción de causalidad y su complejidad, véase el artículo “An integrative image of causality and emergence” de Brunner y Klauninger (2003). Estos autores recuerdan que incluso el significado ontológico de la causalidad ha sido cuestionado: e.g., por el neo-positivismo del Círculo de Viena (p. 29).

¹⁸⁰ Estos autores afirman que en todas estas metáforas, el hombre (en base a su experiencia encarnada y situada) conceptualiza la causalidad como “fuerzas” que producen determinados efectos según distintas lógicas causales.

(relacionada al “ser”), el *emergentismo* postula que el *todo* tiene propiedades que son genuinamente diferentes a las partes que lo constituyen (e.g., el cuerpo humano es más que una colección de átomos y moléculas). Por otra parte, bajo un prisma diacrónico (relativo al “devenir”), asume un análisis dinámico de la emergencia de lo novedoso, esto es, de nuevas estructuras y propiedades que son cualitativamente diferentes a las precedentes y que no pueden ser previstas ni siquiera a partir de un conocimiento perfecto de éstas (e.g., piénsese en la evolución del *Homo sapiens* a partir de materia inorgánica). En definitiva, en el tipo de *causalidad* que nos interesa sólo podemos hablar de las nuevas propiedades estructurales-funcionales como emergentes y no como resultantes.

En un interesante trabajo en el que Emmeche, K ppe y Stjernfelt (2000) analizan los mecanismos de causalidad descendente, los autores retoman los cuatro tipos de causalidad aristotélica que si bien, reconocen, no agotan el repertorio de lógicas causales, s  resultan de especial interés en el marco de los sistemas complejos multinivel. Así, distinguen entre:

- 1) La *causalidad eficiente* como relación temporal de causa-efecto en la que se produce una interacción de energía dentro de un mismo nivel holónico (e.g., el niño que da la patada a un bal n). La secuencia temporal de estados causalmente relacionados suele describirse mediante términos como “implica”, “efecto”, “conlleva”, “produce”, etc.
- 2) La *causalidad material* referida a las propiedades immanentes de las entidades de un determinado nivel (e.g., en las holarquías) constituidas por entidades de un nivel inferior. Se emplean expresiones como “consiste en”, “constituido por”, “hecho de”, etc.
- 3) La *causalidad formal* relativa a la forma que adopta una entidad o proceso y que no es reducible a la causalidad eficiente o material; suele describirse por conceptos como “estructura”, “organización” o “forma”.
- 4) La *causalidad funcional* o intencional (equivalente a la causalidad final aristotélica) referida al papel que desempeña una *parte* dentro de un conjunto funcional integrado, o el propósito (lo que busca) de un comportamiento visto bajo el prisma de lo que se requiere para asegurar la supervivencia (o mantener la estabilidad) de un sistema. Se designa con palabras como “controlar”, “regular”, “función”, e indirectamente “intencionalidad”, etc.

La idea clave que pretende trasladar esta descomposición, y que ilustramos a continuación con un doble ejemplo, es que a diferencia del mundo platónico del diablillo *laplaciano* —i.e., conocidas

las condiciones iniciales, es posible determinar *ad aeternum* el movimiento de un universo concebido como un gigantesco mecanismo determinista—, en el universo de la *complejidad no sólo necesitamos múltiples perspectivas no equivalentes para describir la realidad, sino también para abordar la propia noción de causalidad*. Por ejemplo, la rueda de hierro que al cortar una cuerda se suelta y se desplaza hacia abajo por un plano inclinado, lo hace por una combinación de factores que responden a distintas lógicas causales que se superponen y que todas ellas son necesarias pues suman información al esclarecimiento de las causas: (i) la causa funcional o final de la fuerza de la gravedad; (ii) la causa material asociada al hierro (con un coeficiente de rozamiento suficientemente bajo) que constituye la rueda; (iii) la causa formal de un objeto que estructura la materia en forma de rueda y no como una plancha plana; y, finalmente (iv) la causa eficiente de la “mano” que corta la cuerda y libera la rueda, y también de la cuesta que, con su inclinación y longitud, “acelera” la rueda. Nótese, que aunque el modo de causalidad que predomina en la vida cotidiana y se traslada a las Ciencias Sociales es el relativo a la causa eficiente (Emmeche *et al.*, 2000), la concurrencia de todos estos factores —las *múltiples* causas— es necesaria para que se produzca el evento¹⁸¹.

Esta multiplicidad causal está presente en todo sistema complejo y, por tanto, también en el EI que hemos descrito en el Cap. 4. En efecto, si bien es la *causa eficiente* la que predomina en el imaginario de los enfoques economistas simplistas y desarraigados —i.e., el modo directo en el que sometido al imperativo de escasez, la intervención humana transforma su entorno y “produce” una estructura económica en N4—, este modo causal sólo provee un nivel de causalidad superficial en ausencia del marco institucional que “estructura” la acción humana (*causalidad formal* en N3) y el SC que la “constituye” (*causalidad material* en los Niveles anidados 1 y 2). Pero hay algo más que sitúa a todo sistema humano y social en un plano diferente y más complejo que el que corresponde al mundo físico y biológico: el hombre, aun sujeto a la dependencia de trayectoria y al principio de realidad, y por tanto sin capacidad para elegir sus “circunstancias”¹⁸², es un ser intencional que tiene la singularidad de poder hacer un uso consciente y razonado de la libertad de elección para

¹⁸¹ De nuevo, basados en nuestra experiencia sensible, y bajo el supuesto antropológico/mitológico que presupone *intencionalidad* al alterar el estado de las cosas (e.g., llueve porque una deidad así lo quiere), tendemos a asumir que fue “la mano que cortó la cuerda” y la cuesta las que causaron el desplazamiento de la rueda. Otros modos causales se ignoran o sólo aparecen, si acaso, tras una reflexión más honda: e.g., el bajo coeficiente de rozamiento del hierro, la forma redonda de la rueda y su posición concreta (de canto y alineada con la cuesta), la gravedad en la Tierra, etc.

¹⁸² El raciovitalismo *orteguiano* expresado en el célebre “yo soy yo y mis circunstancias”, recuerda que aunque nadie elige su mundo, en los sistemas intencionales, es falaz asumir que “deciden las circunstancias”, pues como sostiene Ortega, “las circunstancias son el dilema, siempre nuevo, ante el cual decidimos” (Ortega y Gasset, 1929/2009, p. 114).

perseguir fines que valora. El único que labra su propio destino¹⁸³. Esto significa que ningún sistema humano puede en última instancia estudiarse sin atender a ciertas *causas finales*, entendidas éstas no en un sentido fatalista-escatológico, sino en el que atribuyen Emmeche *et al.* (2000) de causalidad funcional o intencional. Es decir, como acción *intrínseca* que brota desde dentro y se orienta hacia fines valorados tanto a nivel individual (y que nos reivindicamos como seres únicos y a la vez universales), social (para preservar el funcionamiento social o su transformación según una plataforma ideológica), o incluso en un sentido teleológico más hondo, de la especie¹⁸⁴.

Esta diferencia de raíz en cuanto a las *causas finales*, recuerda Mayntz (1991), vulnera la premisa de “invarianza espacial y temporal” que permite la perfecta *intercambiabilidad* de los elementos en los sistemas físicos, e incluso podríamos añadir que, a excepción del *Homo sapiens*, también en gran medida en los biológicos¹⁸⁵. En su lugar sitúa a un hombre individualizado que aprende, despliega su intencionalidad y que por tanto no sólo es único y *no* intercambiable sino que además se comporta de forma diferente en el tiempo, incluso cuando se enfrenta a las mismas situaciones. Aquí reside según Mayntz, la singularidad de los sistemas sociales que hace que los modelos aptos para tratar con la complejidad física no puedan traducirse de modo directo para captar la “problemática *central* de la dinámica social” (p. 74). Además, añade la autora, los seres humanos no sólo aprenden sino que además son capaces de “fijarse metas colectivas” por lo que “los procesos espontáneos, naturales, de conducta colectiva son desviados permanentemente” (p. 75). Esto lleva al NPC a una asombrosa situación en la que la Ciencia vuelve a humanizarse, o incluso “encarnarse”¹⁸⁶, y en el que el *súmmum* de toda complejidad que exige llevar nuestras teorías científicas hasta la frontera del conocimiento se asocia al nivel más alto de la holarquía

¹⁸³ En su “*Oratio de hominis dignitate*”, Pico della Mirandola (S. XV) narra con suma belleza y elocuencia el dilema de la libertad del hombre, a quien el creador le habla así: “La naturaleza definida de los otros seres está constreñida por las precisas leyes por mí prescriptas. Tú, en cambio, no constreñido por estrechez alguna, la determinarás según el arbitrio a cuyo poder te he consignado... como árbitro y soberano artífice de ti mismo... podrás degenerar en los seres inferiores que son las bestias, podrás regenerarte, según tu ánimo, en las realidades superiores divinas”.

¹⁸⁴ Alejado de cualquier tipo de fatalismo-escatológico, pero sí asumiendo un cierto sentido teleológico de especie que sirve de faro al uso fecundo (humanista) de la libertad, esto es, que tiene valor emancipatorio, Erich Fromm (1941/1990, p. 328) sostiene en su libro “El miedo a la libertad” que “aunque no existe una naturaleza humana fija, ésta posee un dinamismo propio que constituye un factor activo en la evolución del proceso social”. Así, aunque seamos incapaces de formular con claridad en qué consiste, tal *dinamismo humano* existe y se expresa en “cualidades inherentemente humanas: su tendencia a vivir, a ensancharse, a expresar las potencialidades que se han desarrollado en él durante el proceso de la evolución histórica”. En consecuencia, nada justifica el relativismo de creer que el *hombre*, infinitamente maleable y adaptativo, actúa como “un títere movido por los hilos de las circunstancias sociales” que le tocan vivir.

¹⁸⁵ Salvo cuando se producen mutaciones que confieren características diferenciadas a determinadas poblaciones.

¹⁸⁶ Esta idea de *rehumanización* de la ciencia que defiende Prigogine genera según Stepin (2003, p. 114), un “tipo nuevo de racionalidad” basada en la noción de “un cosmos integral que orgánicamente incluye al hombre” y en el que los objetos de la realidad se conciben como sistemas “antropomedidos” (*anthropomeasured*) en desarrollo histórico.

física-biológica-social. Esto es, al nivel en el que emerge la *consciencia* y la *intencionalidad* como extensión del sustrato físico-biológico. Así pues, bajo la visión unificadora de la flecha del tiempo, no sólo *no* existen dos ciencias, una para el hombre y otra para la naturaleza —el *vitalismo* y el *mecanicismo*, podríamos decir—, sino que al revés de lo que ha sostenido el mito cientifista, los sistemas complejos biológicos y en especial los físicos deben abordarse como casos simplificados (constituidos por elementos sin intencionalidad) de una misma teoría general de la complejidad.

Para concluir con la visión amplia de la causalidad que nos ocupa en este subapartado, es necesario señalar que la causalidad constitutiva que relaciona los distintos niveles holónicos en sentido vertical —en el caso del EI, en el eje de profundidad de arraigamiento— ofrece un camino intermedio entre los extremos del *reduccionismo* y del *holismo* pues como sostienen Brunner y Klauninger (2003), todas las capas de una holarquía intervienen en el proceso causal, sin que ninguna de ellas pueda considerarse de forma independiente, es decir, desacoplada del conjunto del sistema (p. 27). Como vimos, los niveles superiores están constituidos por los inferiores, pero la proyección o concreción final que en sentido emergentista asume la *novedad* en un determinado nivel focal no depende sólo de las condiciones de posibilidad de la causalidad constitutiva (o *causa material*) de sus niveles inferiores, sino también de un proceso complejo de selección en el que intervienen otras lógicas causales puramente asociadas al propio nivel focal y a su interacción con los niveles superiores, y en última instancia, con el ambiente externo a la propia holarquía. Este proceso de decantación de la *novedad* no puede ser jamás previsto con exactitud porque es extraordinariamente sensible a la condiciones iniciales. Esto es así en cualquier sistema irreversible, incluso en uno físico compuesto de partículas inanimadas. Aquí se manifiesta en toda su crudeza la limitación epistemológica intrínseca a una ciencia que opera sobre un mundo real que sólo es aproximable empíricamente en base a una teorización que discurre en el mundo perfecto y platónico de las ideas (y, además, sólo de aquellas que pueden concebir cognitivamente los humanos). Por mucho que un investigador se afane por medir y controlar con la máxima precisión las condiciones iniciales de sus experimentos, siempre será una aproximación a la realidad y no la realidad misma.

3.5 La gran dificultad para la aplicación empírica de las Ciencias de la Complejidad

Esta hipersensibilidad de la evolución de los sistemas dinámicos no lineales con respecto a las condiciones iniciales —el conocido como *efecto mariposa*¹⁸⁷— hace que incluso la simulación más depurada (hoy posible gracias a los superordenadores) del comportamiento de un conjunto de elementos en interacción confiera una capacidad predictiva limitada, como pone de relieve la meteorología. Así, son precisamente los sistemas auto-organizados más “sencillos” —los de naturaleza físico-química— los que nos permiten constatar, como sostienen Andersen *et al.* (2000), que el “tiempo, el azar, la irreversibilidad y —en consecuencia— la historia entran en la ciencia dura”. Así, al sustituir la visión determinista del mundo como “mecanismo” preciso susceptible de “predicción y control” por un conjunto interrelacionado de sistemas dinámicos no lineales, hemos de asumir que nuestra capacidad para predecir el orden espontáneo que emerge a partir del caos es limitada. Esta imposibilidad de anticipar con precisión (en el mejor de los casos), o incluso de *anticipar* a secas, la emergencia de la novedad en un sistema complejo es la que abre paso al azar. Pero es un azar *relativo*, que se traduce en la imposibilidad de prever *ex ante* la ruta finalmente elegida ante los innumerables puntos de bifurcación que abren paso a las trayectorias *posibles* dentro de una arborescencia acotada y predeterminada (al margen de que sea conocida o no) por su necesaria congruencia con el estado inicial del sistema¹⁸⁸.

En consecuencia, podemos afirmar que se abre una vía en la que la novedad responde a un tercer tipo de lógica causal que no es ni determinista ni aleatoria, y en la que los elementos de necesidad y azar se complementan (Myelkov, 2003). En este terreno intermedio se va más allá de los postulados de estabilidad, equilibrio y permanencia de la ciencia clásica (*parmenidiana*), inadecuados para captar la realidad de los sistemas complejos, pero sin caer en una visión *heraclitiana* de movimiento y cambio “ciegos”, puesto que el devenir se enmarca dentro del papel constructor del tiempo, es decir, bajo la condición de posibilidad de una dependencia de trayectoria que tampoco consiente una evolución puramente aleatoria. Así, si bien la emergencia de la novedad no está determinada por relaciones causales simplistas en el sentido clásico, sí incorpora elementos

¹⁸⁷ Inspirado en la explicación que el matemático y meteorólogo del MIT, Edward Lorenz, ofreció en un artículo en 1972 para justificar por qué los modelos meteorológicos no pueden ofrecer predicciones fiables más allá de un plazo relativamente corto (aún en la actualidad limitada a un horizonte de hasta 10 días).

¹⁸⁸ Así, afirma Irina Dobronravova (2003, p. 19) que aunque en la elección en un punto de bifurcación interviene el azar, se trata de una elección entre “dos posibilidades que son ciertas” (dentro de un conjunto acotado), por lo que tal evidencia viene a corroborar la “integridad del medio en el que la auto-organización tiene lugar”.

de necesidad que justifican el abordaje del problema bajo una perspectiva científica. En conclusión, la esencia de la dependencia de trayectoria, prueba definitiva de que la auto-organización es un proceso creativo, es que el pasado, presente y futuro quedan interconectados. Como afirma Yuriy Myelkov (2003), el “futuro existe en su potencialidad irrealizada y su realización revela libertad de elección, azar”, pero no se trata de una realización completamente abierta y arbitraria, carente de significado y desligada del pasado (p. 78).

En el terreno de la Economía, como afirma Durlauf (1999, p. 164), sería “exagerado” decir que la introducción de las Ciencias de la Complejidad han servido para revolucionar la disciplina, pues queda aún mucho camino para poder unir teoría y análisis empírico de modo fructífero y para disponer de suficiente capacidad explicativa sobre los fenómenos reales. De hecho, recuerda Durlauf (2005, p. 16), la mayor parte de las investigaciones sobre la complejidad económica han sido teóricas, y las múltiples estrategias empíricas han servido más para poner de manifiesto la existencia de fenómenos de complejidad en el terreno económico que para operativizar su estudio y esclarecer cómo se llegan a las propiedades agregadas de interés (e.g., instituciones) en base a la interacción entre agentes. En definitiva, podríamos convenir que la aplicación de las Ciencias de la Complejidad al dominio social todavía no ha logrado tender los puentes que permitan conectar la brecha *micro-macro*, lo que según Mayntz (1991) sería su contribución más prometedora¹⁸⁹.

Estas limitaciones en la praxis tienen mucho que ver con la superposición de dos dificultades ya esbozadas. Primero, con la evidente dificultad objetiva para conectar teoría y evidencia empírica en un sentido cuantitativo o de simulación cuando la hipersensibilidad de los modelos con respecto a las condiciones iniciales hace que cualquier error de medida por minúsculo que sea se amplifique. Además, y en un sentido más profundo y cualitativo, se plantea el problema práctico de la reproducibilidad o replicabilidad: dada la referida hipersensibilidad, ¿de qué forma es posible asegurar que en un proceso irreversible (e.g., que implica aprendizaje) estamos considerando *todos* los elementos que inciden en la variable explicada y que en las condiciones experimentales sus valores son idénticos? En segundo lugar, está la especial complejidad de los sistemas sociales intencionales. Sumando ambos factores, se entiende que Andersen *et al.* (2000) afirmen en el prefacio de su libro que en el “nuevo” universo que abre la teoría del caos, “la reproducibilidad

¹⁸⁹ Esta brecha según Hayek (1955, p. 39) es consustancial al estudio de los sistemas sociales por la sencilla razón de que los fenómenos de orden en dichos sistemas complejos no sólo responden a diseño conscientes, pues en ese caso “sólo serían problemas de psicología”. Así, es precisamente porque “algún tipo de orden emerge como resultado de la acción individual pero sin ser diseñado por ningún individuo” que las ciencias sociales tienen razón de ser.

queda reducida a una pequeña isla rodeada de un vasto mar de impredecibilidad e irreversibilidad”, y que “apenas estamos empezando a desarrollar métodos fiables para navegar este océano”.

En su comentario al segundo libro de la serie *The Economy as an Evolving Complex System*, publicado por el Instituto Santa Fe de Estudios en Ciencias de la Complejidad —institución cuya producción teórica y simulaciones pueden considerarse estado del arte en este campo, y en el que Brian Arthur crea la especialidad de *Complexity Economics*¹⁹⁰—, Gerald Silverberg (1998) evalúa el estado de la cuestión¹⁹¹ y además nos pone sobre aviso de que lo que persigue este programa orientado a la Economía es ganar al paradigma (económico) actual “en su propio juego”: es decir, a través de modelos matemáticos más sofisticados y realistas que puedan ser mejor aceptados en el mundo académico anglosajón¹⁹². A la postre, esto será más efectivo para derribar la ortodoxia neoclásica, defiende este autor con ironía, que los disparos que ésta recibe desde los flancos por “francotiradores” de corrientes “heréticas” (principalmente izquierdistas pero también desde los varios “institucionalismos”) que “en primer lugar nunca estuvieron por encima de la sospecha de no estar a la altura matemática para entenderla” (p. 1).

Más allá de esta incisiva apreciación, Silverberg (1998) pone el dedo en la yaga cuando afirma que la complejidad de la “complejidad” sitúa a los investigadores ante lo que él llama el “dilema del modelizador” (p. 4). Estos deben optar o bien por (i) una modelización minuciosa de un problema del mundo real, necesariamente acotado y específico, y que corre el riesgo de generar predicciones en condiciones de aplicabilidad tan restrictivas que nunca se sabe cuándo pueden verificarse en la práctica¹⁹³; o, preocuparse por (ii) un problema más amplio, susceptible de ser expresado de forma estilizada, y que es suficientemente transparente para poder ser analizado pero sólo como una “metáfora sugerente del mundo real” que corre el riesgo de quedarse en generalidades de altos

¹⁹⁰ Sobre este particular véase Arthur (2013): “*Complexity economics: a different framework for economic thought*”.

¹⁹¹ Según Silverberg (1998), el Volumen de Actas I, publicado en 1988 por el Santa Fe Institute es principalmente especulativo, mientras que el Volumen II, publicado en 1997, ya presenta determinados éxitos aplicados. Su última versión, el Volumen III de 2006, de la que Steven Durlauf es coeditor, defiende la madurez del programa de investigación en economía y complejidad, si bien, cabe señalar que el propio Durlauf (2005) se mostrará crítico con los resultados empíricos cosechados.

¹⁹² El gremio de los economistas, especialmente en los Estados Unidos, sostiene críticamente Silverberg (1998, pp. 1-2), “muestra muchos aspectos de un sistema caracterizado por retornos crecientes de adopción, en donde es crecientemente imposible, más por motivos sociológicos que sustantivos, salirse del estrecho molde al que obliga un sistema circular de publicaciones y procedimientos de promoción”. En definitiva, continúa este autor, las resistencias de este sistema habrían relegado a poco más que un nicho los programas de investigación que impulsaron los “inconoclastas americanos y europeos desde los 50s a los 80s” para introducir varias novedades: e.g., “racionalidad limitada, retornos crecientes, modelos evolutivos, dinámica no lineal, sistemas disipativos, sinérgica”, etc.

¹⁹³ Pues, como se pregunta el autor, acaso “¿entra uno dos veces en el mismo río heraclítico?” (ibid, p. 5)

vuelos y escasa utilidad práctica. Por la propia naturaleza de los sistemas complejos, ambos enfoques se ven penalizados además por una “ventana de predictibilidad” muy reducida que, según Silverberg, es casi nula tan pronto se requieren ajustes mínimos en la especificación del modelo.

¿Son estas limitaciones técnicas motivo para renunciar al análisis de las instituciones económicas desde una perspectiva congruente con el NPC? En el Cap. 6 veremos que no. Más bien al revés. Será sólo al profundizar sin complejos en el cambio de *mentalidad* para asumir plenamente la complejidad y superar el mito *cientifista* que, sin necesidad de grandes proezas matemáticas ni de simulación, podremos liberarnos de las grandes distorsiones que aún lastran la relevancia práctica de los enfoques institucionalistas desarraigados. En este sentido, el Cap. 6 nos saca del *impasse* (del párrafo anterior), ofreciendo un planteamiento concreto y consistente con el NPC que, sobre la base del marco teórico desarrollado, propone (i) hipótesis contrastables para resolver la PIC y (ii) una aproximación empírica para abordar su contrastación.

CAPÍTULO 6

HIPÓTESIS Y APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS EMPÍRICO DE LAS INSTITUCIONES

El recorrido realizado hasta aquí, no cabe duda, ha sido largo y no exento de complejidad. Tras una detallada introducción, y como resume la Figura i.2, en la Sección I, nos hemos centrado en definir *qué* es la PIC —el problema de investigación aplicada— y *cuáles* son las implicaciones que su adecuada resolución puede tener tanto para la NEI como para la TED (Capítulo 1); hemos presentado el marco teórico *northiano*, introduciendo la noción de *profundidad* de arraigamiento y realizado una presentación estructurada (según este parámetro) de la literatura más relevante (Capítulo 2); y finalmente, dada la relación no biunívoca, pero tampoco infinitamente abierta entre *forma* y *función* institucional, hemos sustanciado (y “bajado a tierra”) el problema del arraigamiento —la *problemática de la NEI*— planteando un ejercicio analítico en tres fases (AATF) y dotándonos de herramientas analíticas que despliegan el corpus *northiano* y nos “atan” para mitigar el riesgo de funcionalismo *ad hoc* a la hora de abordar el análisis de las *formas* institucionales finales de las que emerge un compromiso reformista creíble —*problemática de la TED*— en el Análisis Contingente (Capítulo 3).

Concluida la exposición tanto del marco meta-teórico de partida como del enfoque analítico, los dos primeros capítulos de la Sección II introducen una serie de desarrollos e innovaciones teóricas que —a modo de Subobjetivos de Desarrollo Teórico-Metodológicas (SDTM)— permiten avanzar en la operativización del análisis de ambas problemáticas. Las tres primeras SDTM, como muestra convenientemente la Figura 2.1, se orientan a proponer una topología del Espacio Institucional y a definir y relacionar los tres niveles de arraigamiento en los que se estructura de cara a permitir la operativización del análisis de arraigamiento (AATF). La cuarta emplea lo avanzado previamente para operativizar el análisis de la problemática específica del desarrollo, entendido éste como un proceso de cambio institucional *pilotado*, *arraigado* y *adaptativo* dirigido hacia metas consistentes con la TED y cuyo principal requisito es la capacidad del “piloto” para señalar y sostener de modo creíble una intencionalidad reformista orientada al bienestar general.

Todo este esfuerzo, que confluye en este Capítulo 6, tiene su razón de ser en la medida en que permite producir hipótesis contrastables que sean de utilidad. Es a esto precisamente a lo que se dedica este capítulo estructurado en cuatro apartados.

El primer apartado, al hilo de la superación del mito cientifista en la Economía que aborda el último apartado del Cap. 5, y tras considerar el llamamiento de Hayek a la humildad como enfoque sensato ante la complejidad de los sistemas sociales, ofrece una formulación razonada de las dos hipótesis así como de una serie de supuestos y corolarios asociados, cuya contrastación empírica permitiría resolver la PIC. La primera hipótesis es relativa a la consistencia adaptativa (*función* institucional), mientras que la segunda está relacionada con la preservación de la consistencia simbólica (*forma* institucional). Esta última, mostraremos, puede considerarse como la hipótesis institucionalista *fuerte* que surge de operativizar la dependencia de trayectoria cultural en los sistemas complejos intencionales según el marco del NPC.

A partir de ahí, y una vez presentadas las hipótesis, el resto del capítulo se dedica a desarrollar una aproximación empírica que sea apropiada para abordar la contrastación de aquellas. En el segundo apartado se aborda la problemática epistemológica inherente al estudio empírico de las instituciones. Para ello nos apoyamos en el filósofo John Searle para introducir la noción de “hecho institucional” y, posteriormente, en Marvin Harris para presentar las dos aproximaciones epistemológicas empleadas comúnmente en la antropología cultural (*emic - etic*). Todo ello permite enmarcar los estudios transculturales basados en grandes encuestas, y en particular el de las “dimensiones culturales” que impulsa su figura señera, Geert Hofstede.

En el tercer apartado tras analizar someramente la desconexión entre los indicadores de calidad institucional y el problema del desarrollo, se presenta un *mapa* para la aproximación empírica a las instituciones que categoriza los índices de calidad institucional según lo que observan y/o miden. Posteriormente se realiza una revisión crítica de los principales índices que generan la PIC, y se analizan las limitaciones de los indicadores dominantes de calidad institucional que se emplean como soporte empírico en los análisis institucionalistas.

El capítulo concluye con un cuarto apartado en el que a la luz del marco teórico desarrollado y lo avanzado en los apartados previos, se proponen las pautas generales de un enfoque empírico adaptado a la complejidad. Basándose en la aproximación (que denominaremos) de *triangulación*

arraigada, estas pautas genéricas se emplean finalmente para establecer las grandes líneas maestras que deben encardinar el enfoque de validación empírica en los dos capítulos que configuran la Sección III: el Análisis del Sustrato Cultural (Capítulo 7) y el Análisis Contingente (Capítulo 8).

1. Formulación razonada de las hipótesis

Resumiendo lo expuesto en el último apartado del Cap. 5, puesto que la organización humana es un sistema complejo, las herramientas que se construyen desde el ideal (simplista) de la física clásica no nos pueden llevar muy lejos para entender el mundo institucional y la economía, y menos aún para hacerlo bajo una perspectiva diacrónica que permita analizar la evolución en su estructura y funcionamiento, confiriendo una mínima capacidad predictiva a nuestros modelos. Por otra parte, a pesar del empeño loable para enfocar los fenómenos económicos desde la nueva perspectiva de las Ciencias de la Complejidad y concebir la economía como lo que realmente es —un sistema auto-organizado en el que “las acciones y estrategias evolucionan constantemente, donde el tiempo deviene importante, donde las estructuras continuamente se forman y re-forman, donde aparecen fenómenos que no son visibles en el análisis de equilibrio estándar” (Arthur, 2013, p. 1)—, el excesivo foco en la modelización matemática y la simulación computacional mantienen a este naciente programa de investigación atrapado en su propia “jungla de la complejidad”. Así, con sus modelos específicos en extremo (o bien demasiado generales), y con las dificultades empíricas ya reseñadas, hasta la fecha, como pueden constatar la mayoría de economistas, sus frutos han sido lo suficientemente magros como para que hayan pasado prácticamente desapercibidos.

1.1 Antecedentes: el llamamiento de Hayek a la humildad

Una idea central que inspira este capítulo es que ceñirse exclusivamente a los enfoques sofisticados —y hasta ahora intrascendentes— de la *Complexity Economics* desaprovecha el enorme potencial de un cambio de perspectiva que al superar el “paradigma de calculabilidad, determinismo y monocausalidad”¹ (Brunner y Klauninger, 2003, p. 32) permite liberarnos de las grandes distorsiones que aún lastran la relevancia práctica tanto de la TED como de la NEI. En efecto, del mismo modo que Dani Rodrik defiende con razón que las distorsiones económicas

¹ Paradigma que científico dominante hasta principios del Siglo XX incluso si bien hoy no todos los científicos (sociales) entienden las desventajas de esta visión del mundo tan restrictiva y simplista.

sistémicas (e.g., de las economías planificadas) son fuentes de grandes oportunidades de mejora pues —con relativo bajo coste y sin necesidad de llegar a políticas sofisticadas que sobre-exijan al sistema— es posible disolver los cuellos de botella (las “*binding constraints*”) y desencadenar significativos “*quick wins*”, defendemos aquí que el adecuado entendimiento de la *complejidad* abre magníficas oportunidades para avanzar en la operativización de un análisis institucionalista más fecundo de los procesos de desarrollo. Y ello es posible sin necesidad de desarrollar modelos extremadamente complejos. Más bien al revés, podríamos argumentar que tales modelos, suponiendo que algún día alcanzaran su madurez, sólo podrán ofrecer ventajas sustantivas si se asientan sobre un terreno “franco”. Es decir, sólo cuando previamente se hubieran *desatascado* los principales cuellos de botella conceptuales y liberado las externalidades positivas que tal acción genera sobre el rendimiento de cualquier ulterior mejora y refinamiento².

El que esta oportunidad tan de sentido común no se haya materializado aún en suficiente grado, sostenemos, tiene que ver con que el incipiente destierro del ideal de la Física clásica en la Economía apenas produce una superación parcial del mito cientifista. En efecto, la Economía de la Complejidad pasa de la pretensión de control sobre un mundo mecanicista irreal a mantener la misma ilusa ambición sobre un mundo que ahora reconoce como complejo. Así, por una parte se acepta que en el análisis de los sistemas de mayor complejidad —precisamente los que estudian la interacción de individuos intencionales—, la nueva Física moderna puede servir de inspiración, pero ya no puede ser el modelo. Por otra, a la luz de la orientación de la mayor parte de las publicaciones que produce la institución referente mundial en la aplicación de este nuevo enfoque a los fenómenos económicos, parece claro que lo que emerge es más que nada una reconceptualización sobre cómo es la realidad, que si bien exige nuevas herramientas teóricas para su estudio, mantiene en lo esencial la *compulsión fáustica* y el papel que en tal empresa se reserva a la ciencia. Y este proceder es problemático y no sin consecuencias para el avance de la disciplina económica pues subsiste un mito cientifista limitador, ya no en su vertiente *formal* con respecto a la belleza y parsimonia de la Física, sino en una vertiente *sustantiva* referida a la capacidad predictiva (y de control) que se espera puede alcanzar en los sistemas complejos de naturaleza física³.

² La Teoría de las Constricciones de Eliahu Goldrat es sumamente reveladora de la naturaleza no lineal y externalidades negativas/positivas extremas asociadas a la persistencia/disolución de los cuellos de botellas sistémicos. Así, a modo ilustrativo, cualquier mejora técnica para analizar el mundo subatómico (e.g., mayor capacidad de cálculo) será en vano si la aproximación de primer nivel es inadecuada: i.e., si se mira desde la Física clásica y no desde la mecánica cuántica.

³ He aquí un ejemplo más de que también el espíritu científico debe arraigarse en un sustrato normativo tenaz (en este caso de índole colectivo) como el que (a nivel personal) llevaría a Einstein a pensar que “Dios no juega a los dados”.

Hace más de medio siglo, ya nos avisaba Hayek (1964/1981), en un incisivo artículo titulado la “Teoría de los Fenómenos Complejos”⁴, que no existe justificación para creer que en las “estructuras sociales” (*social structures*) deba ser posible descubrir las mismas regularidades simples que en la Física moderna. El que esta disciplina lo haya logrado, y no otras, no significa que sea más avanzada, sino que trata con fenómenos más simples. Así, asevera, “una teoría simple de fenómenos que por su naturaleza son complejos (...) será probablemente falsa de necesidad” (p. 109). Y, podemos argumentar, que por mucho que podamos simular la complejidad en modelos computacionales cada vez más sofisticados, estos no dejarán de ser una caricatura de la realidad que no nos permitirá alejarnos mucho (en el mejor de los casos) de los dos extremos de *sobre-especialización y sobre-generalización* a los que se refería Silverberg (1998).

¿Cuál habría de ser entonces una pretensión razonable en los sistemas complejos humanos, y en particular en la Economía? Hayek (1964/1981) nos ofrece su respuesta en el noveno epígrafe del citado artículo bajo el sugerente título de “la importancia de nuestra ignorancia”. Según este autor, obnubilados por los avances científicos, habríamos olvidado a la vez “las circunstancias que limitan nuestro conocimiento factual” y los “límites consecuentes impuestos sobre la aplicabilidad del conocimiento teórico” (p. 123). Hayek reivindica así la necesidad de que nos “tomemos más en serio nuestra ignorancia” y, citando a Popper, recuerda que “mientras más profundo es nuestro aprendizaje, “más consciente, específico y articulado será nuestro conocimiento de lo que no sabemos”⁵. En este sentido, Hayek (1964/1981) abre la puerta a lo que él considera el único enfoque que puede tener sentido:

Aunque nunca podamos llegar a saber tanto sobre ciertos fenómenos complejos como lo que podemos saber de fenómenos simples, podemos derribar parcialmente los límites cultivando deliberadamente una técnica que aspire a objetivos más limitados: la explicación no de eventos individuales, sino sencillamente del surgimiento de ciertos patrones o estados de orden. No importa que llamemos a esto simples explicaciones del principio, o simples predicciones del patrón o teorías de alto nivel. Una vez que reconocemos explícitamente que la comprensión del mecanismo general que produce patrones de cierto tipo no es simplemente una herramienta para predicciones específicas, sino que tiene importancia por derecho propio, y que puede proveer guías

⁴ Originalmente este trabajo apareció bajo el título "The Theory of Complex Phenomena" en el volumen "The Critical Approach to Science and Philosophy. Essays in Honor of K. R. Popper", editado por M. Bunge en MacMillan.

⁵ En una sugerente analogía Popper afirmará que es “como si la ciencia estuviera trabajando en un gran bosque de ignorancia, desbrozando un claro circular siempre más grande, dentro del cual, sin juegos de palabras, las cosas son más claras (...) Pero a medida que ese círculo se hace mayor y mayor, la circunferencia de contacto con la ignorancia también se hace cada vez mayor” (citado en Hayek, 1964/1981, p. 123).

importantes para la acción (o algunas veces indicaciones sobre la deseabilidad de no desarrollar acción alguna), podemos encontrar, de hecho, que este conocimiento limitado es valioso⁶. (p. 123)

Esta larga cita, que justificamos por expresar de forma certera lo que inspira el enfoque metodológico que presentamos en este capítulo, hace una distinción clave que es pertinente para el estudio del EI que nos ocupa. Distingue entre:

- 1) La técnica deliberadamente humilde pero valiosa por derecho propio que ha de permitir explicar la emergencia de ciertos patrones: e.g., la proyección necesaria del marco normativo del N2 en el N3 institucional, a cuya exploración hemos dedicado el SDTM3. Esto se corresponde con el elemento de *necesidad* que por la vía del arraigamiento profundo y a través del mecanismo de causalidad material (constitutiva), determina la condición de posibilidad de la *novedad* que emerge en los niveles holónicos superiores: e.g., una forma institucional final.
- 2) La renuncia a la pretensión de predecir y controlar “eventos individuales”: e.g., las formas institucionales precisas que *emergen* en N3. Nótese que aunque puedan existir *atractores* en el medio altamente no lineal de N3 que faciliten la decantación hacia diferentes posibles equilibrios (e.g., leyes, ideologías, líderes carismáticos), ya Aoki (2001) sostenía que tal proceso no puede escapar a la influencia del *azar*⁷. Para Hayek (1964/1981), tales eventos “dependen de tantas circunstancias concretas que nunca estaremos, de hecho, en una posición tal de identificarlos a todos”. Por eso, no sólo debemos abandonar “el ideal de predicción y control”, sino incluso la “ilusoria esperanza de poder descubrir mediante la observación conexiones regulares entre los eventos individuales” (p. 116).

En conclusión, la oportunidad de mejora a la que aludíamos reside curiosamente en moderar nuestras pretensiones, y empezar por orientar correctamente aquello que puede serlo. Así, una vez asumido que carece de sentido centrarse en la predicción de eventos (en tanto estados de equilibrios específicos) —no por un problema de inmadurez de la Economía sino por una limitación intrínseca

⁶ Hemos corregido la traducción al español partiendo del original en inglés pues “ciertos patrones o estados de orden” nos parece más adecuada que “modelos u órdenes” para “*appearance of certain patterns or orders*”. También corregimos una omisión en la traducción en la frase “*Whether we call these mere explanations of the principle or mere pattern predictions or higher-level theories does not matter*”. Por otra parte, el subrayado y la cursiva es nuestra.

⁷ Por ejemplo, aunque entendemos muy bien los mecanismos de la evolución biológica, tras 150 años de teoría *darwinista* y la ingente investigación y avances en genética y tecnologías afines, nada garantiza que podamos predecir qué tipo exacto de evolución se producirá (Arthur, 2013).

a su estudio como sistema social complejo⁸—, se trata de asegurar que la aproximación explicativa de primer orden sea lo más correcta posible. Y, para ello, el llamamiento a “tomarnos en serio nuestra ignorancia” nos conduce ante todo a centrarnos en modelos y “teorías de alto nivel” (en palabras de Hayek) cuyas predicciones quedan limitadas a la emergencia de determinados patrones. Es necesario recalcar que es este proceder el que es acorde con el método científico, y no la extralimitación de los modelos, o la absurda pretensión criticada por Hayek (1964/1981) de encontrar en el “campo de los fenómenos complejos”, *leyes* o *mecanismos causa-efecto* simples y nítidos⁹. Pues, al fin y al cabo, recuerda el insigne economista, también las predicciones sobre los patrones emergentes pueden ser “contrastables y valiosas”, pues en la medida en que generemos teorías que especifican “bajo qué condiciones generales” emergen aquéllos, podremos observar y contrastar las predicciones (p. 118). A esto nos aplicaremos en lo que resta de tesis.

1.2 Formulación de los supuestos, hipótesis y corolarios

Teniendo muy presente el llamamiento a la humildad de Hayek a la hora de tratar con los fenómenos complejos, en este subapartado aplicamos el despliegue operativo del corpus *northiano* —lo avanzado en las dos problemáticas teórico-metodológicas— al problema específico de investigación aplicada para formular las hipótesis cuya contrastación permitan resolver la PIC.

Dado que nos interesa centrarnos en analizar el N3 de la acción intencional en el que emergen las instituciones —en tanto modelos mentales convergentes que generan patrones de acción recurrentes—, retomamos el enfoque del AATF y la distinción entre los dos dominios de análisis *positivo* y *normativo*, y asociamos a cada uno de ellos las relaciones causales que vertebran, a modo dialéctico, un proceso de cambio institucional orientado a metas compatibles con el desarrollo:

- **Dominio positivo:** el mantenimiento de la *consistencia adaptativa* se declina como una *proyección N3 [resultados institucionales] → N4* según lo que prevé la TED bajo el presupuesto de un comportamiento intencionalmente racional de los agentes;

⁸ Como afirma un pragmático Hayek (1964/1981, p. 116), si las teorías que ya hemos construido no nos dicen nada quizás sea porque no debemos esperar tales regularidades simples (como en la Física).

⁹ Como afirma Hayek tal intento “no es una meta apropiada del procedimiento científico”, sino que es “simplemente una característica de las teorías de los fenómenos simples”. Para no dejar dudas, recalcará Hayek que “en el campo de los fenómenos complejos, el término “ley”, tanto como los conceptos de causa y efecto, no son aplicables, sin hacer tal modificación como para quitarles su significado común” (p. 126).

- Dominio normativo: el mantenimiento de la *consistencia simbólica* que hemos desarrollado para integrar el arraigamiento profundo se declina como una *proyección* $N2 \rightarrow N3$ [*formas institucionales*] mediante la relación de causalidad constitutiva que rige las relaciones de arraigamiento dentro del EI.

Las altas tasas de crecimiento económico sostenidas desde que se inician las reformas en 1978 hasta 2016, así como los elevados niveles de inversión privada que se materializan en ese mismo período¹⁰, configuran una realidad incontrovertible. Esta realidad permite inferir, en primer lugar, que China genera los *resultados* institucionales que según el Análisis Económico son universalmente necesarios para (i) impulsar el desarrollo económico; y (ii) para generar inversión. O lo que es lo mismo, que el gobierno chino ha sido capaz de *comprometerse de modo creíble* (i) con una gobernanza política orientada hacia el bienestar general, y hacia la consecución de metas consistentes con el desarrollo (problemática de la TED); y también (ii) con la protección de los DP, y en especial, de las inversiones realizadas.

En definitiva, deben satisfacerse las relaciones causales que establece la versión desarraigada de la NEI que se integra en la corriente principal de la TED, y cuya validez mantenemos en nuestro modelo teórico *sólo* para el dominio positivo: determinados *resultados* institucionales (N3) inducen una transformación de la realidad extra-institucional (estructura económica) de N4. Así:

- De la *proyección* $N3$ [*resultados institucionales*] $\rightarrow N4$ que establece nuestro marco teórico se deriva que los agentes actúan de modo intencionalmente racional y, por ejemplo, no invertirían si no consideraran seguro hacerlo.

Por otra parte, una vez establecida esta relación relativa a lo que hemos denominado *consistencia adaptativa*, el análisis de arraigamiento que hemos planteado impone una relación causal adicional asociada a la *consistencia simbólica*. Esto es, las *formas* institucionales que conducen a los *resultados* deseados o realmente producidos (finales) del punto anterior, están arraigadas en N2. En consecuencia no pueden ser de cualquier tipo (infinitamente abiertas), sino que deben reflejar los elementos centrales de la proto-institución que regula normativamente el juego político (N2) y que surge del Análisis del Sustrato Cultural (SC)¹¹. Así:

¹⁰ Y cuyos datos se presentan en el Cap. 8.

¹¹ Aunque ya anticipados en la modelización comparada del EI chino/RIIO del Cap. 4, sólo aceptamos provisionalmente los resultados hasta su corroboración final (mediante el enfoque de triangulación) en el Cap. 7.

- De la *proyección* $N2 \rightarrow N3$ [*formas institucionales*] que establece la causalidad constitutiva entre niveles del EI, se deriva que en el caso de China, el compromiso creíble que emerge para generar los resultados institucionales en N3 proyecta (*contiene, plasma o concretiza*) la cultura política sínica que ha sido descrita en el Cap. 4. Y, por tanto, a través del criterio de exclusión establecido en el Cap. 5, no puede ser compatible con los elementos sustantivos en los que se sostiene el Estado de derecho de corte liberal.

Es relevante señalar que la dialéctica del cambio institucional orientado a metas, tal y como la hemos concebido (en el Cap. 5), refleja un enfoque de vía media *northiano* que conjuga un elemento de *necesidad* en las formas finales —pues al margen de su consistencia adaptativa proyectan la proto-institución de N2— y otro imprevisible de *azar* del que es imposible hacerse cargo ni siquiera retroactivamente. Es decir, integramos la dependencia de trayectoria en el marco analítico —como condición *sine qua non* de un enfoque institucionalista—, pero tal dependencia, en la referida lógica *hayekiana*, constriñe pero en ningún caso determina las *formas* finales.

Una última consideración está en orden antes de proceder a explicitar las hipótesis así como los supuestos y corolarios asociados. Por la relación de *arraigamiento jerárquico funcional* dentro de N3 que hemos desarrollado en el Cap. 4, las hipótesis pueden declinarse en varios planos. En el caso del DII, en los tres planos en los que lo hemos subdividido: (i) el meta-institucional de la gobernanza política; (ii) el (meso-institucional) del sistema jurídico¹², y, finalmente, en el plano más específico de la protección de los DP y, en particular, el elemento en el que hemos decidido enfocarnos de la *protección contra el riesgo de expropiación arbitraria* concebida en sentido lato.

HIPÓTESIS 1 (H1): el mantenimiento de la consistencia adaptativa

Lo antedicho nos lleva a formular una primera hipótesis relativa a la preservación de la consistencia adaptativa que sirve para afirmar que la NEI no se equivoca y que China produce, aún a través de *formas* heterodoxas, los *resultados* de gobernanza política ortodoxos y esperables para el desarrollo. Esta hipótesis se formula a partir del Análisis Económico desarraigado del *dominio positivo*. Presupone por tanto una racionalidad intencional *desarraigada* que hace abstracción del fondo cultural sobre el que queda constituida en el mundo real.

¹² Que puede tratarse como un subjuego “jurídico-judicial” de menor jerarquía dentro del más amplio juego político.

En el caso particular que nos ocupa, la formulamos del siguiente modo:

• ***H1: las reformas en China co-evolucionan con un modo de gobernanza política que genera un compromiso reformista favorable al mercado que resulta creíble y produce resultados institucionales cada vez más ortodoxos según la TED.***

Aunque esta hipótesis sobre consistencia adaptativa podría haber sido formulada de diversos modos, y asume una inevitable carga subjetiva, el grado de arbitrariedad queda constreñido por el espíritu de humildad y la lógica de aproximación que hemos defendido en el anterior subapartado. Así, frente a cualquier tentación poco realista de precisar y cuantificar, sólo aspiramos a “objetivos más limitados”, como defiende Hayek, relativos al surgimiento de determinados “patrones o estados de orden”. En consecuencia, nos ceñimos a establecer una *relación causal general y dinámica*, y aún así contrastable, que se entiende mejor a la luz de las siguientes consideraciones:

- 1) Elegimos deliberadamente el verbo *co-evolucionar* para recalcar el sentido dinámico de proceso y la causalidad circular inherente, en particular, porque los éxitos económicos viabilizan a la larga el proceso reformista en un sentido político. Esto no es óbice para que mantengamos la idea *northiana* de que el flujo causal principal va desde la gobernanza *política* (que propicia el impulso reformista a través de la *intencionalidad*) hacia los resultados *económicos*,
- 2) A pesar de la formulación genérica, declarar que emerge un compromiso reformista favorable al *mercado* que resulta *creíble* tiene un fuerte significado institucional: la introducción de incentivos de mercado creíbles induce un cambio institucional *efectivo* que altera la asignación de recursos y afecta al conjunto de la actividad económica.
- 3) La hipótesis se sitúa en el plano meta-institucional de la gobernanza —el más elevado del DII— porque como hemos visto en el Cap. 5, la problemática principal de la TED es de índole política: la *intencionalidad* que genera el juego político es la clave y sólo en la medida en que ésta es adecuada importa la *transmisibilidad* (incluyendo conocimiento reformista).
- 4) De acuerdo al enfoque holista y aproximado, nos conformamos con suponer que la buena gobernanza produce un vector de *intencionalidad* estable, predecible, orientado al bienestar general y que busca la eficiencia económica a través de reformas de mercado. Por este motivo, y

más allá de las consideraciones de *transmisibilidad* —que confieren mayor o menor eficiencia al proceso de cambio institucional— sostenemos que el compromiso reformista creíble conduce *tendencialmente* hacia resultados que se aproximan a los esperados por la TED.

5) En este nivel de abstracción (meta-institucional) esta afirmación genérica —la buena gobernanza política conduce en última instancia a resultados institucionales cada vez más ortodoxos— es suficiente y hace innecesario singularizar alguno/s de los numerosos resultados institucionales específicos que deben concurrir para que se produzca el desarrollo económico¹³: e.g., protección de los DP, capacidad de innovación, apertura internacional de la economía, control de la corrupción, estabilidad macroeconómica, etc.

A la luz de lo antedicho, y dado el *arraigamiento jerárquico funcional* dentro de N3, podemos inferir que H1 es condición necesaria para que las funciones institucionales incluidas dentro del DII puedan generar los resultados que prevé la NEI/TED. Esto parece obvio, pues ningún compromiso creíble con respecto a un resultado institucional específico es posible cuando del juego político no emerge una intencionalidad reformista *creíble* en general. Sin embargo, en perspectiva *sincrónica*, esta *condición necesaria* en el plano meta-institucional no es *condición suficiente* para asegurar que se producen resultados institucionales de menor nivel jerárquico, ya sea en el plano intermedio del sistema jurídico o en el más específico de la *protección contra el riesgo de expropiación arbitraria*. Esto es así porque bajo un prisma *diacrónico* del cambio institucional pilotado, las limitaciones de *transmisibilidad* (capacidad) generan una brecha *intencionalidad-resultados*¹⁴ temporal que sólo se cierra paulatinamente a través del aprendizaje¹⁵.

Por estos motivos y porque el edificio institucional para el desarrollo económico, según la NEI/TED, descansa sobre los pilares de un sistema sólido de DP —y en especial la protección de las inversiones por parte del Estado—, se hace necesario explorar específicamente la consistencia adaptativa de esta función institucional. Formulamos así un primer corolario a H1:

¹³ Pues el desarrollo económico (y su traslación cuantitativa más directa en renta per cápita) ha de considerarse en su conjunto y sería poco realista definir qué combinación de resultados y en qué grado deben darse para lograrlo.

¹⁴ Incluso aunque la intencionalidad política fuera óptima, por ejemplo, en un contexto de descentralización administrativa, las carencias del aparato burocrático del Estado podrían generar un desacople entre dicha intencionalidad (adecuada) y los resultados que realmente se obtienen: e.g., dificultad de controlar la corrupción o el comportamiento depredador en administraciones locales, etc.

¹⁵ Esta brecha *intencionalidad-resultado* generada por las limitaciones técnicas de *transmisibilidad* debe resolverse a medio plazo si, como explicamos en el Cap. 3, la intencionalidad reformista permanece inalterada. En el contexto de un enfoque dinámico, este motivo justifica que la obtención de metas institucionales de menor nivel se plantee (más abajo) como corolario de la hipótesis meta-institucional y no como una hipótesis diferente.

• ***Primer corolario a H1: la inversión privada en China co-evoluciona con una función institucional de protección de los DP cuyos resultados convergen paulatinamente con los previstos por la NEI/TED, y en particular con un compromiso creíble (tácito o explícito) del gobierno de actuar de modo previsible para proteger las inversiones privadas.***

Llegados a este punto surge una pregunta que no podemos esquivar: ¿por qué habría de ser en absoluto necesaria esta hipótesis? Por ejemplo, si consideramos la inversión privada, una vez constatado que ésta se produce, bajo la capa desarraigada de la NEI/TED hemos de asumir que previamente se han debido obtener los resultados institucionales esperados: e.g., la confianza inversora. Así pues, frente a una hipótesis *fuerte* relativa al dominio normativo que acota y explica las características principales de las *formas* institucionales que emergen (y que presentaremos más abajo como la segunda hipótesis), la primera hipótesis aparece como relativamente trivial. En efecto, dada la racionalidad intencional de los agentes en el dominio positivo de los resultados institucionales, quizás incluso podría haberse planteado como un mero supuesto para dar entrada a la hipótesis sobre consistencia simbólica¹⁶. Para empeorar las cosas, además, la evidencia empírica que permite contrastar la relación $N3$ [*resultados institucionales*] \rightarrow $N4$ es relativamente estrecha y en gran medida tautológica. Debe limitarse o bien a (i) constatar la traza que deja en $N4$ (e.g., inversión realizada, que las expropiaciones a inversores son pocas y adecuadamente compensadas, etc.), o bien (ii) a indagar por la vía directa, y generalmente a través de encuestas, si los agentes declaran la satisfacción del resultado institucional ($N3$): e.g., se fían del gobierno, del sistema judicial, consideran que el compromiso reformista es creíble, etc.

Así pues, ¿qué de valioso aportan la primera hipótesis y su primer corolario? La respuesta es que existen al menos cuatro motivos que justifican la inclusión de ambos.

En primer lugar, por una precaución elemental: si bajo un enfoque sustantivo (de estados de equilibrio de un juego) se verificase que los resultados institucionales que se producen son heterodoxos, es decir, diferentes de los previstos por la visión ainstitucional de la TED/NEI,

¹⁶ Si la inversión se produce, se podrían dar por hecho los resultados institucionales ortodoxos que la hacen posible, y así centrarnos exclusivamente en explorar cómo se producen tales *resultados* mediante *formas* arraigadas.

entonces nuestra aproximación teórica al dominio positivo quedaría refutada empíricamente. En consecuencia, la PIC tendría razón de ser, y lo que habría que modificar es nuestro marco teórico.

Esto evidentemente no va a suceder, por lo que surge un segundo e importante motivo: desenmascarar, incluso en el plano más estrecho del dominio positivo y universal de la acción intencionalmente racional, un funcionamiento de las instituciones chinas que es *mejor* que el que muchos observadores externos creen, y en cualquier caso, mucho mejor del que los principales índices de calidad institucional sugieren. Así, en el Cap. 8 se verá con suficiente claridad cómo en perspectiva dinámica y bajo un prisma sustantivo, las funciones del DII —tanto la gobernanza política, el sistema judicial como la protección de la propiedad privada— producen de modo consistente una convergencia hacia los resultados institucionales ortodoxos: e.g., orientación de la acción pública hacia el bienestar general, un enfoque político crecientemente consultivo, aumento de las libertades individuales, un control razonable de la corrupción, importantes mejoras en la administración de la justicia, una protección elevada de la inversión privada, etc.

En tercer lugar, al resaltar el contraste entre, por un lado, la realidad institucional de unos resultados sustantivos cada vez más ortodoxos y, por otro, la infravaloración crónica de los mismos de resultados de su heterodoxia formal, es la validación de la primera hipótesis y su primer corolario la que en sentido estricto va a dar carta de naturaleza a la PIC. En suma, la verdadera PIC, tanto en su versión meta-institucional como relativa a los DP, sólo puede surgir a la luz de unos resultados que finalmente se demuestran como adecuados —porque así lo declaran los propios sujetos (N3) y porque al actuar en consecuencia dejan la traza previsible en N4—, pero que producen disonancia cognitiva en un observador externo. Para tal observador, estos resultados aparecen como *irracionales* porque al arraigarlos en su sustrato normativo vulneran la consistencia simbólica y por tanto no puede entenderse de qué modo se producen.

Visto lo anterior, podemos esgrimir un cuarto motivo, y es que la H1 es la antesala natural a la resolución de la PIC. Para ello, como se verá más abajo, formularemos una hipótesis *fuerte* que, integrando en el análisis el dominio normativo, esclarezca el modo en que las *formas* institucionales chinas, aun siendo heterodoxas bajo la perspectiva del RIIO, llegan a producir los *resultados* esperados. Sólo de esta guisa será posible, por ejemplo, entender cómo para un inversor chino es racional lo que para otro occidental resultaría una aberración: e.g., que la protección de la propiedad

privada sea percibida como creíble con un gobierno autocrático que, en ausencia de contrapesos materiales, dispone de un amplísimo margen discrecional para cambiar las reglas del juego.

Las consideraciones precedentes nos permiten llegar a la causa más próxima de la PIC: los analistas y principales índices de calidad institucional son incapaces de detectar que el funcionamiento sustantivo de las instituciones chinas produce *resultados* dentro del DII que tendencialmente convergen con los esperados por la corriente principal de la TED/NEI. Deducimos por tanto la existencia de un problema en la valoración/medición de los *resultados* institucionales que penaliza a China. Aunque el porqué de este problema responde a una combinación de factores que los siguientes dos apartados ayudarán a esclarecer, lo ya avanzado en capítulos previos nos permite afirmar que en su raíz está la incapacidad para aceptar bajo la perspectiva normativa occidental que la buena gobernanza política pueda lograrse a través de un compromiso creíble sólo en sentido motivacional. Este factor, que sólo sale a la luz a través de un análisis de arraigamiento, deviene, por tanto, la causa lejana y más profunda de la PIC.

En todo caso, al objeto de esclarecer las causas próximas y lejanas de la PIC, formulamos un segundo corolario a la H1:

- ***Segundo corolario a H1: la PIC es consecuencia directa de una evaluación/medición inadecuada de la función institucional que penaliza a China y cuya raíz está en la incapacidad de la corriente principal de la NEI/ TED para hacerse cargo del compromiso creíble por la vía motivacional.***

En los siguientes apartados se sientan algunas bases conceptuales sólidas para entender mejor este segundo corolario. A esto contribuirá en especial el análisis crítico de los principales indicadores de calidad institucional que penalizan a China y explorar los sesgos dominantes que aquejan a tales indicadores. Aún así, la validación empírica no podrá darse por concluida hasta el Análisis Contingente del Cap. 8, cuando se muestra que China en efecto produce *resultados* cada vez más ortodoxos aunque sea mediante *formas* que no lo son.

HIPÓTESIS 2 (H2): el mantenimiento de la consistencia simbólica

El modelo teórico-metodológico que hemos desarrollado para operativizar el análisis de arraigamiento permite establecer una relación $N2 \rightarrow N3$ [*formas institucionales*] por la vía de la causalidad constitutiva. Sin embargo, para fiabilizar una segunda hipótesis (H2) relativa a la consistencia simbólica y sentirnos plenamente cómodos con ella, es conveniente contrastar empíricamente la robustez de dos supuestos centrales sobre los que reposa nuestro modelo.

El primero es que bajo la perspectiva de la ventana espacio-temporal relevante al nivel focal (N3), el cambio que se registra en el N2 es tan lento que puede considerarse despreciable. De este modo, N2 puede asumirse como un conjunto de constricciones externas (*boundary conditions*) y fijas que delimitan por la vía de la causalidad constitutiva la *novedad posible* en N3.

En consecuencia, y puesto que dentro del N2 nos interesan en particular los elementos proto-institucionales relativos a la cultura política, formulamos el siguiente primer supuesto:

- ***Primer Supuesto de H2: los elementos centrales o proto-institucionales que caracterizan a la cultura política china persisten durante el período reformista —desde 1978 hasta 2015— a pesar de la profunda transformación económica y social que se experimenta China.***

Este supuesto habrá de someterse a un ejercicio de contrastación empírica lo más riguroso posible. Esto puede resultar sorprendente pues como afirma Wiarda (1989), estudio tras estudio ha puesto de relieve la tenacidad de la cultura política en los países en vías de desarrollo. Además, en línea con la plasticidad que prevé nuestro modelo, Wiarda sugiere que la cultura política es tan duradera —desafiando a las teorías de desarrollo que vaticinaban su erosión ante los embates de la modernización— porque se muestra acomodaticia y flexible. Así, “más que ser barrida por las corrientes de la Historia” y romperse, se “dobla” abriendo espacios para la emergencia de nuevas instituciones políticas. En definitiva, la cultura política provee “continuidad” (*simbólica*) y permite el “cambio” (*adaptativo*), haciendo de puente entre “lo tradicional y lo moderno” (p. 194).

A pesar de estas consideraciones, es necesario recordar que el desarrollo (modernización) implica una completa transformación de N3. En consecuencia, es más que razonable asumir que

surgen fuertes presiones adaptativas que con carácter estructural se transmiten desde N4/N3 a N2. Siendo difícil valorar o cuantificar la magnitud de las mismas así como sus efectos por la vía de la causalidad descendente, nos parece una medida de precaución elemental contrastar empíricamente este primer supuesto. Esta pretensión se mostrará posible a pesar de una seria carencia: la ausencia (entendible) de estudios de campo basados en encuestas realizados en la China tardomaoísta. Esta limitación se suplirá en el Cap. 8 gracias a la contundente evidencia empírica que provee el Análisis Contingente y al valioso trabajo empírico sobre cultura política del profesor Shi Tianjian¹⁷.

Por otra parte, en el Cap. 5 vimos que una institución (N3) no puede desplegarse de modo incompatible con la proto-institución (N2) que la constituye, pero que ésta puede permanecer latente —es decir, no desplegada— cuando en condiciones de extrema coacción se fractura la plasticidad institucional. Así pues, habremos de reconocer los rasgos característicos de la cultura política (N2) en N3 siempre y cuando se pueda demostrar que se cumple el siguiente supuesto:

• Segundo Supuesto de H2: a partir de 1978, y de modo progresivo, la respuesta endógena al cambio jerárquico impuesto por la acción de los poderes públicos se desarrolla en un clima general de ausencia de coacción totalitaria que permite que la cultura política de N2 se exprese en N3.

En conclusión, en la medida en que se corrobore que durante el período de análisis (i) los efectos de la causalidad descendente (*downward causation*) en el EI pueden despreciarse y que (ii) se opera en ausencia de coacción extrema —dos supuestos que como veremos quedan avalados por la evidencia empírica—, podremos seguir la consigna de Hayek y someter a escrutinio empírico las predicciones que se derivan de la “teoría de alto nivel” sobre relaciones estructurales-funcionales dentro de la holarquía del EI que hemos desarrollado. No sería realista, sin embargo, aplicar esta teoría —que operativiza el arraigamiento profundo institucional por vía de la causalidad constitutiva *ascendente*— sobre el conjunto demasiado amplio del EI. Así pues, nuestra pretensión, más humilde y práctica, se limita a establecer relaciones causales útiles sólo en torno a aquellos

¹⁷ No ocultamos que conocer la existencia de este importante trabajo nos anima en primer lugar a proponer el supuesto. Ausente cualquier pretensión de objetividad absoluta, nos limitamos a afirmar que lo que nunca consentiríamos por ser contrario al espíritu científico (y deshonesto) es ignorar un trabajo de similar alcance sólo porque refutara el supuesto.

aspectos centrales e incontrovertidos que caracterizan los distintos niveles holónicos y que además contienen la mayor carga explicativa posible para la adecuada resolución de la PIC que nos ocupa¹⁸.

Esto significa que de los múltiples síndromes culturales (o institucionales) ubicables *dentro* de cada uno de los tres niveles del EI, el foco prioritario debe recaer en uno determinado. En particular, como muestra la Figura 4.5 —que resume el ejercicio aproximado de modelización del EI que llevamos a cabo en el Cap. 4—, nos vamos a centrar en el trinomio resaltado en negrita:

- N1: foco en la *orientación individualismo-colectivismo*;
- N2: foco en la *cultura política* (cuyos rasgos principales se resumen en la Figura 4.5);
- N3: foco en el conjunto del DII y, en particular, en el nivel meta-institucional de la *gobernanza* y los *mecanismos de generación del compromiso político creíble* (cuyos rasgos principales, que impregnan al conjunto del DII, se resumen en la Fig. 4.5).

Llegados a este punto, y asumiendo que los dos supuestos descritos más arriba quedarán corroborados por la evidencia empírica, la deducción hipotético-deductiva desarrollada en el Cap. 5, nos permite sostener que el N2 normativo (que contiene al N1 constitutivo) ha de proyectarse imperativamente —y reconocerse— en las configuraciones (*formas*) institucionales finales que emergen en N3. En perspectiva comparada, y en el caso de China y del RIIO, esto nos permite trazar dos relaciones constitutivas ascendentes:

- China: *colectivismo* (N1) → *cultura política sínica* (N2) → Estado *activista* con una gobernanza política sustentada en un compromiso creíble por la vía *motivacional* (N3);
- RIIO: *individualismo* (N1) → *cultura política liberal* (N2) → Estado de derecho *reactivo* basado en un compromiso creíble *imperativo* (N3).

Lo antedicho nos lleva finalmente a formular una segunda hipótesis relativa a la preservación de la consistencia simbólica que sirve para vertebrar el arraigamiento profundo entre los distintos niveles del EI. En el caso particular que nos ocupa, la formulamos del siguiente modo:

¹⁸ Y que, idealmente, de acuerdo a la teoría de constricciones, ofrecen un máximo retorno (*pay-back*) cualitativo sobre el esfuerzo invertido. Esto significa que la modelización del EI ha de ser robusta y por tanto centrarse en los rasgos definitorios que gozan de mayor consenso en la literatura.

- ***H2: las reformas en China co-evolucionan con un modo de gobernanza política (N3) que refleja los principales rasgos de su cultura política (N2). Por tanto, la forma final de la meta-institución que vertebra el juego político debe ser consistente con la de un Estado activista que genera un compromiso reformista creíble sólo por la vía motivacional.***

Esta es la hipótesis institucionalista *fuerte* como mostraremos en el siguiente subepígrafe, que al arraigar el juego político en su sustrato normativo de N2 (cultura política), impone el imperativo de consistencia simbólica sobre el conjunto de *formas* posibles en N3. Es por tanto la fuente primordial de continuidad dinámica en todo proceso de cambio institucional¹⁹. Esto significa que, habiendo ya formulado la H1, el modo de gobernanza política que emerge en China y satisface los *resultados* que prevé la NEI/TED no puede lograrse de cualquier modo: e.g., podemos excluir por su incompatibilidad el Estado de derecho de corte liberal. Más bien, sólo puede llegarse a tales resultados adaptativos mediante *estados de equilibrios* en el juego político —es decir, mediante *formas* meta-institucionales sustantivas²⁰— que son consistentes con lo que hemos definido como un Estado activista²¹, y en particular a través de un compromiso reformista que es creíble exclusivamente por la vía motivacional.

Por la conexión causal jerárquica dentro de N3, y a luz del párrafo anterior, podemos deducir que los principales rasgos del Estado activista —que anticipamos en el epígrafe 3.2.5 del Cap. 4— deben trasladarse al conjunto de *formas* instituciones de menor rango jerárquico que emergen en el DII. En consecuencia podemos establecer el siguiente corolario a H2:

- ***Primer corolario a H2: la forma institucional que adopta la función de protección de los DP —y en particular de la inversión privada— debe ser consistente con la de un Estado activista que genera un compromiso reformista creíble sólo por la vía motivacional.***

¹⁹ Continuidad dinámica en el sentido ya explicado en los Cap. 2 y 4, no de partir de un estado inicial sino de delimitar las condiciones de posibilidad del cambio evolutivo que es posible. Esto se verá en el siguiente subapartado.

²⁰ Dos recordatorios en relación a conceptos que deben entenderse bajo la perspectiva de instituciones como estados de equilibrio de un juego. En primer lugar, la *gobernanza política* no es sino la *forma* institucional del juego político, esto es, cómo *realmente* se juega en sentido sustantivo para llegar a los estados de equilibrios o *resultados* institucionales. En este mismo sentido de equilibrio del juego *aokiano* (y no como jugador) entendemos la idea de *Estado* activista.

²¹ Esto al margen de que la *forma final* que revela el Análisis Contingente incorpore rasgos propios, es decir, que se presente como una versión históricamente contingente (y extrema) del Estado activista idealizado en la literatura.

Finalmente, y dado que incluso el proceso de desarrollo económico más acelerado (como el chino) discurre en un período de tiempo dilatado (de varias décadas), y por tanto sólo puede entenderse bajo una perspectiva dinámica, resulta adecuado preguntarse por la robustez temporal de las relaciones causales que hemos propuesto. ¿Tienen las hipótesis que hemos formulado, de mostrarse correctas, caducidad temporal? Si como es de esperar el desarrollo económico lleva aparejado una mejora de las capacidades del Estado, ¿deberíamos esperar que las relaciones previstas se refuercen con el tiempo, o que paulatinamente vayan decayendo?

Para responder a estas preguntas debemos considerar dos factores que ya hemos anticipado en capítulos anteriores. En primer lugar, de acuerdo con la TCC, la señalización del compromiso reformista requiere tiempo, especialmente cuando emerge por una vía motivacional que ha de ser inferida en base a los hechos observables en N4 y máxime cuando se renuncia a la terapia de choque. Esto puede explicar que aun suponiendo que se mantiene la misma *intencionalidad* reformista del gobierno, un inversor chino se enfrente a una menor ambigüedad causal y tenga más claras las reglas del juego hoy que al inicio del período reformista. En segundo lugar, y relacionado con el primer punto, ya argumentamos en el epígrafe 3.3.3 del Cap. 3 al analizar la noción de *transmisibilidad*, que la capacidad de los poderes públicos para “institucionalizar” será *mayor* conforme también lo sea la capacidad técnica del Estado para desplegar con efectividad sus políticas: e.g., conocimiento técnico y organizativo, recursos movilizables, etc. Así, y puesto que la *transmisibilidad* es el mecanismo que conecta el vector de la *intencionalidad* política (N3), en esencia inobservable, con los efectos manifiestos que produce (en N4), mientras más elevada sea la transmisibilidad menor será el nivel de *ruido* que oscurece la relación causal *voluntad política* → *efecto institucional*. En consecuencia, y puesto que hemos supuesto la tenacidad de N2, formulamos un segundo y último corolario que de corroborarse serviría para afianzar el que la satisfacción de H2 no sólo es robusta sino que se acrecienta con el propio desarrollo económico:

• Segundo corolario a H2: conforme aumenta la transmisibilidad de la acción de los poderes públicos (la capacidad del Estado), H2 se contrasta en mayor grado y con mayor nitidez.

Este segundo corolario no es una relación baladí y pondrá en evidencia una realidad que para muchos es anti-intuitiva: la heterodoxia formal de las instituciones chinas no es simple ruido táctico impuesto por la falta de *transmisibilidad* que da pie a las conocidas como *instituciones transitorias*. Sino, más bien, como se verá en el Cap. 8, conforme las reformas dan sus frutos y se disuelven algunas de las constricciones de la era Deng, se irá manifestando con mayor nitidez una heterodoxia *formal* inerradicable que expresa con creciente fidelidad el arraigamiento profundo del juego político en un sustrato normativo/constitutivo idiosincrático.

1.3 La consistencia simbólica como hipótesis institucionalista *fuerte* en el NPC

Todo el esfuerzo de desarrollo conducente a la operativización de un análisis de arraigamiento *northiano* que hemos planteado en lo que va de tesis culmina con la formulación de las hipótesis. Aunque su contrastación ha de permitirnos avanzar en la comprensión práctica de un acuciante problema de investigación aplicada, desde una perspectiva teórico-metodológica, las hipótesis encarnan un modo más fructífero de operativizar la dialéctica adaptativa-simbólica inherente a todo proceso de cambio institucional pilotado. Este enfoque de vía media, recordamos, pasa por definir una topología del EI para identificar los *múltiples* niveles de dependencia de trayectoria —y las constricciones más o menos arraigadas que cada uno impone— y analizarlos de un modo estructurado. También, por desacoplar los dominios analíticos que puedan serlo (e.g., positivo y normativo) para abordarlos desde una aproximación teórica más fecunda que además permite relacionarlos dentro de un corpus meta-teórico integrado.

Avanzar en el entendimiento de la dialéctica adaptativa-simbólica del cambio institucional para extraer relaciones causales fecundas constituye a nuestro entender la propia esencia de lo que debiera ser un análisis institucionalista. Un enfoque sólo puede considerarse institucionalista si trata con un hombre *histórico*, es decir, si se hace cargo de la dependencia de trayectoria. Así, a pesar de lo heterodoxo del enfoque que hemos adoptado y de sus pretensiones —aspirar sólo a una aproximación, pero que sea correcta—, lo que en el fondo subyace es un modo diferente de entender el cambio institucional y por tanto el desarrollo económico que se muestra como más plenamente científico a la luz del NPC y de las Ciencias de la Complejidad.

De entre las múltiples fuentes de dependencia de trayectoria que distinguimos en el Cap. 5, la hipótesis *fuerte* sobre consistencia simbólica que hemos formulado surge de operativizar

analíticamente la dependencia de trayectoria *profunda* o *cultural*. Operativizar este mecanismo causal profundo y difuso —pues por su esencia constitutiva lo impregna todo y a la vez deja amplio margen para su despliegue y concreción— es quizás el principal aporte teórico-metodológico de esta tesis. Aunque el imperativo de consistencia simbólica no se presta al tipo de relaciones causales nítidas y lineales que busca la economía neoclásica (y la NEI *referentista* que acoge en su seno) para explicar cuanto acontece en N3/N4, es el único que puede producir una hipótesis *fuerte* de carácter institucionalista²². Al proveer la principal fuente de continuidad dinámica en todo proceso de cambio institucional, su relevancia es difícil de exagerar, en especial en aquellos procesos que como el desarrollo económico requieren muchas décadas para madurar. En suma, sin su adecuada integración en el marco teórico es imposible asegurar que la aproximación científica de primer orden sea correcta, y mitigar el riesgo de encontrar respuestas tan precisas como mal orientadas.

El motivo es tan simple como potente: en el dominio positivo, la acción optimizadora presupone una *racionalidad intencional* plenamente *desarraigada* por lo que su estudio apenas difiere del estudio de un sistema de partículas. Pero no debemos confundirnos pues lo único que de *intencional* hay en dicha racionalidad —como señala Herbert Simon (1955), quien acuña ese término— es la pretensión del individuo de ser lo más *racional* posible en un contexto de racionalidad limitada (*bounded rationality*) impuesto por limitaciones cognitivas e informativas²³. Pero la *intencionalidad* de los sistemas complejos sociales que nos interesa es muy otra. Es una intencionalidad *libre* y a la vez *constituida*, y por lo tanto acotada en su condición de posibilidad por unos filtros culturales (simbólicos) arraigados que inciden en qué nos motiva, a qué prestamos atención, cómo construimos el sentido, interpretamos la realidad, etc. Así pues, sólo cuando arraigamos la fina capa de “racionalidad intencional” (N4) en los valores, creencias, motivaciones, instituciones y todo aquello que conforma el *dominio normativo* (desde el N1 hasta el N3 de las *formas* institucionales), podemos acercarnos al hombre institucional *real* o, en la célebre expresión de Knight (1965, p. 270), a la “la naturaleza humana tal y como la conocemos”.

Llegados a este punto conviene recapitular cómo se origina y en qué consiste el N2/N1 que *constituye* el núcleo de los modelos mentales de los agentes que operan en el Nivel focal, N3, y cuáles son sus implicaciones. Esto ayudará a entender en su justa medida la hipótesis *fuerte* de

²² Elegimos el epíteto *fuerte* para señalar que la hipótesis establece la relación más fuerte que se puede razonablemente extraer del arraigamiento cultural.

²³ El agente tiene la *intención* de tan racional como las limitaciones cognitivas inherentes a N0 le permiten.

consistencia simbólica y por qué el sustrato simbólico profundamente arraigado que proporciona dependencia de trayectoria cultural —compuesto a su vez de *intencionalidad sedimentada*— es el rasgo distintivo de un sistema complejo *intencional*.

En la escala evolutiva del EI resulta esclarecedor partir del hombre nómada del paleolítico. A la luz de las condiciones específicas de su entorno biofísico, el hombre colabora y se organiza para satisfacer un objetivo teleológico: la supervivencia (común a todos los seres vivos) y, asegurada ésta, la *expansión de la vida* que en el caso privativo del Homo sapiens conduce a la pretensión de controlar su entorno (N4) para satisfacer las exigencias existenciales de N0. Así, ya el hombre pre-civilizacional, que interactúa con el entorno y entre sí, es *cultural* en la medida en que establece patrones recurrentes para articular la incipiente acción colectiva. Aunque aún no puede hablarse de un EI con tres niveles²⁴, estos patrones relativamente básicos, proto-institucionales podríamos decir, ya llevan la marca de la dialéctica *adaptativa-simbólica*: responden a la imperiosa necesidad de sobrevivir (e.g., cazar, protegerse, defenderse) e incluyen el sostén simbólico de un primitivo orden social (e.g., rituales, jerarquía, el estatus social).

La motivación intrínseca y universal del hombre por mejorar su consistencia adaptativa²⁵, le induce a aprovechar las oportunidades que se abren a partir del brutal e irreversible choque tecnológico que representa el dominio de la agricultura y la ganadería. La Revolución Neolítica, al hacer posible la vida sedentaria y el desarrollo paulatino de comunidades cada vez más amplias, desencadena un proceso de creación de externalidades positivas. Esta transformación estructural, apoyada en la escritura y una incipiente especialización, da origen a las primeras civilizaciones. Un análisis de esta primera gran revolución ya permite ver cómo la dialéctica *adaptativa-simbólica* del Homo sapiens sigue un principio organizativo que le es inherente: la expansión de las capacidades adaptativas sólo es posible a partir de un aumento de la complejidad de la organización social. En definitiva, aunque el hombre histórico se enfrenta a unas restricciones de N4 que siguen siendo en gran medida las de siempre²⁶ —e.g., problema de escasez, coste de oportunidad, competencia—, la

²⁴ La incipiente holarquía del EI sería, por así decir, demasiado *chata*, poco profunda, porque el aprendizaje incorporado en la cultura es tan limitado y está tan orientado a la supervivencia que la distancia entre N1 y N4 es demasiado escasa. Algo similar a lo que sucede, por ejemplo, con las tribus amazónicas actuales.

²⁵ Que entonces, reiteramos, estaba íntimamente ligada al objetivo de asegurar la supervivencia. Esto recuerda una vez más que las metas del desarrollo económico deben entenderse en su dimensión histórica. Es decir, dentro de un proceso no-ergódico que aspira a mayores cotas adaptativas para desplegar ese objetivo *teleológico* de expansión de la vida.

²⁶ Las únicas diferencias serían cambios en el entorno biofísico que desde hace 10.000 años son relativamente menores.

capacidad de operar sobre N4 dependerá del modelo organizativo y las respuestas colectivas recurrentes que articulan las diferentes sociedades.

En este contexto el sustrato normativo (N2) y constitutivo (N1) que comparte una sociedad, y que adquiere el individuo al ser *enculturado* en ella, como se ha dicho, encapsula el *aprendizaje* colectivo acumulado: todo aquello que los individuos deben saber y dar por hecho para poder operar de modo *adaptativo* dentro de la sociedad. Esto es así porque en las sociedades complejas el comportamiento *adaptativo* de un individuo no lo es directamente con respecto a N4 —como en la comunidad primitiva a la que aludíamos anteriormente—, sino con respecto a una sociedad que a través de su cultura e instituciones (i.e., el conjunto del EI) sostiene unos patrones de acción colectiva que en su conjunto son *adaptativos*. El aumento exponencial de la especialización y del progreso técnico a todos los niveles que se produce a raíz de la segunda gran revolución institucional, la Revolución Industrial, no hará más que llevar esta tendencia hasta su paroxismo en las complejísimas sociedades modernas del mundo en que vivimos. En una lógica muy *northiana* podemos afirmar que el individuo *teórico* actual opera en un mundo *artificial* o *creado*²⁷ a cuyas constricciones —la *estructura* que sólo puede modificar marginalmente— ha de someterse.

Hasta ahora hemos puesto el foco en el lado adaptativo del par dialéctico. Hemos reconocido que el EI no se construye en abstracto, sino en relación a metas adaptativas que aunque en continua redefinición y expansión, pasan por obtener un creciente control sobre el medio de N4. También que esto sólo es posible a través de una mayor complejidad organizativa. Pero, ¿de qué modo producen aprendizaje y acumulan conocimiento las distintas sociedades para llegar a esos estadios organizativos más avanzados y que confieren mayor consistencia adaptativa? El marco teórico que proponemos desarrolla la idea *northiana* de que las sociedades filtran el aprendizaje a través de su propia cultura, esto es, mediante aquélla parte de los modelos mentales que comparten los agentes. En consecuencia, y más allá de la tensión adaptativa que orienta el aprendizaje con carácter universal, sostenemos que es la preservación de la consistencia simbólica la que hace que evolución social sea extremadamente dependiente de la trayectoria.

Para visualizar mejor esta afirmación —y también lo que hay de común en todas las holarquías de salida—, comparamos el EI con un sistema biológico que desarrollamos en las notas a pie de

²⁷ Un *mundo* que coincide con el dominio de análisis de este trabajo: el universo institucional (EI) y la realidad circundante de N4 (a su vez compuesta por el entorno biofísico y la infraestructura que crea el hombre al modificarlo).

página²⁸. Además, vamos a trazar, someramente y sólo a modo ilustrativo, la trayectoria evolutiva divergente mediante la que se conforman los EI de China y el RIIO, señalando que en el Análisis del SC del Cap. 7 se abordará con mucho más detalle el caso chino. Así, apoyándonos en la Figura 6.1, vemos que China y el RIIO²⁹ desarrollan a partir del Neolítico respuestas adaptativas diferenciadas que, influidas sin duda por sus entornos biofísicos (N4), presentarán una orientación respectivamente más *colectivista e individualista* que serán definitorias de la marca civilizatoria de N1. Sin necesidad de extendernos en explorar su origen, en la medida en que estos núcleos civilizacionales generan resultados adaptativamente consistentes, estas orientaciones basales³⁰ que subyacen al marco institucional generan potentes externalidades positivas porque (i) los actores invierten en capacidades que son útiles a la luz del marco institucional vigente; (ii) por el interés de las élites políticas en mantener el orden institucional existente; o por (iii) las externalidades de red inherentes al cualquier orden institucional general³¹. En definitiva, la misma inercia institucional que dificulta el cambio institucional deliberado (salvo en el margen), hace que por lo general resulte racional para los agentes operar en N3 de modo consistente con los valores dominantes.

Sin embargo, y esto es un concepto sutil que es importante entender cabalmente, aunque en un momento histórico dado la existencia de externalidades *disciplina* el comportamiento de la mayoría de agentes en una lógica adaptativa³², los patrones recurrentes de acción colectiva (que inicialmente responden a tales externalidades) se procesan a través de sucesivos estadios de filtrado. Así, cuando adoptamos una perspectiva diacrónica a *muy largo plazo*, como sostiene Koestler, el flujo causal descendente de naturaleza *perceptual* —asociado al reconocimiento de patrones, decodificación lingüística y en general a la obtención de significado— digiere y abstrae la información hasta que

²⁸ Tanto el EI como el ejemplo orgánico que empleamos (uno de los muchos sistemas auto-organizados físico-biológicos que podríamos haber elegido) son holarquías de salida que comparten el mecanismo de causalidad constitutiva ascendente. Aunque preservamos la división en tres niveles de la holarquía (N1 a N3) a efectos ilustrativos, tales niveles se corresponden naturalmente a marcos temporales muy diferentes.

²⁹ Nótese que en este caso los antecedentes del RIIO se encuentran en la cultura occidental europea, y por tanto es irrelevante que EE.UU. (el que mejor aproxima el RIIO) ocupe una región geográfica diferente.

³⁰ Evidentemente hablamos siempre en términos relativos y no estamos afirmando, e.g., que hace dos mil años el individualismo o la mayor propensión a la cognición analítica que caracteriza a la civilización occidental (con respecto a la China) ya tuviese su forma actual, pero sí que ya se atisbaban elementos divergentes significativos: e.g., diferentes explicaciones sobre el origen del cosmos o en la mitología entre las culturas occidentales y la cultura china, etc.

³¹ Estas son algunas de las razones que esgrime Aoki (2001, p. 234) para justificar, como vimos en el Cap. 4, la robustez general de las instituciones. En suma, sostiene este autor, las complementariedades institucionales hacen difícil cambiar sólo un aspecto del conjunto.

³² Pues, de nuevo, la consistencia adaptativa con respecto a N4 queda *mediada* por el comportamiento adaptativo con respecto al sistema institucional que posibilita las metas adaptativas, por primarias que sean: e.g., prevenir invasiones o grandes inundaciones. En suma, el sistema adaptativo (o no) se sostiene en las externalidades positivas que produce.

los holones inferiores funcionan de un modo crecientemente *mecanicista*, *estereotipado* y *previsible*. De esta especie de proceso de sedimentación surgen los *filtros simbólicos basales* de N1. Estos filtros improblematizables proveen una orientación *radical* —constitutiva del modo más básico de cognición— que es definitoria de cada civilización y que acota las condiciones de posibilidad del despliegue de N1 en N2 y N3. Así, puesto que todo aprendizaje (adaptativo) debe realizarse en base a tales filtros basales —lo que a su vez sirve para reforzarlos y hacerlos más tenaces—, N1 permanece operativo incluso milenios después de que hayan desaparecido las condiciones de N3/N4 que le dieron origen³³. Algo similar sucede un nivel superior con N2 en un marco temporal y de filtrado más reducido: del orden de 100 a 1000 años.

El párrafo anterior pone de manifiesto que la preservación de la consistencia simbólica es la causa última que explica la dependencia de trayectoria cultural/institucional en los sistemas complejos intencionales. Pero nótese bien que aunque en el marco temporal de la agencia asociado a N3 podamos sellar N2/N1 y darlos como fijos, una vez explorado el origen evolutivo del SC dentro de la holarquía del EI, vemos que la *sustancia* de la que N2 y N1 están hechos no es otra que de *intencionalidad sedimentada* o solidificada³⁴ fruto de infinidad de decisiones tomadas por individuos en sociedad dentro de un marco evolutivo milenario. Por individuos enculturados que en cualquier momento histórico dado tuvieron que actuar ante las constricciones del entorno (N4) en modo (más o menos) adaptativo, esto es, creando respuestas *novedosas* sobre el elemento de *necesidad* impuesto por la base simbólica heredada.

Lo antedicho encarna la dialéctica adaptativa-simbólica y permite entender la idea de North de que el aprendizaje —que siempre responde (con más o menos éxito) a la *tensión* adaptativa— es un proceso de búsqueda de soluciones culturalmente constreñido y dependiente de la trayectoria. Aunque esto no implica ningún tipo de visión determinista —pues, como vimos, la causalidad constitutiva en las holarquías exige la emergencia de novedad— sí tiene hondas implicaciones.

En primer lugar, bajo una escala temporal de la estructura a *muy* largo plazo en la que la causalidad descendente en el EI no puede despreciarse, tanto N3 como N2 (en una escala temporal mucho mayor) están en continuo flujo. Este fluir, sin embargo, no es sólo fruto del azar pues está

³³ Es decir sigue un proceso de *exaptación* como explicamos en el Cap. 4 que además es consistente con el efecto de las interdependencias diacrónicas de Aoki (2001).

³⁴ Lo que contrasta, e.g., con la dependencia de la trayectoria *darwiniana* (no intencional) en los sistemas complejos biológicos en que las mutaciones genéticas aleatorias determinan la capacidad adaptativa de las especies y su evolución.

sometido al elemento de *necesidad* que imponen los niveles inferiores (N1 a N2, y N2/N1 a N3) a través de la consistencia simbólica. Así, en una perspectiva diacrónica y sometido a la dialéctica adaptativa-simbólica, los niveles superiores del EI se construyen bajo el papel constructivo del tiempo dentro de un proceso auto-organizativo dependiente de la trayectoria y que en la lógica de Prigogine entraña una extrema (y creciente) irreversibilidad³⁵. Pero irreversibilidad —característica privativa de los sistemas complejos— no equivale a predeterminación y, como muestra el árbol evolutivo en la Fig. 6.1, en ciertos períodos pueden confluír presiones adaptativas sostenidas que generen puntos de bifurcación en la trayectoria evolutiva. El primer gran punto de bifurcación en la evolución del EI es en N1 y está asociado al nacimiento de las grandes civilizaciones³⁶. El carácter fuertemente irreversible de la auto-organización en el EI hará que a partir de esa bifurcación, China y Occidente (el RIIO) inicien trayectorias evolutivas divergentes que aunque no necesariamente limitan las metas adaptativas que ambas civilizaciones pueden alcanzar, sí definen en cada caso la condición de posibilidad del andamiaje simbólico subyacente que las hace posibles³⁷. En consecuencia, los despliegues en N2 que pueden darse sobre N1, aunque imprevisibles ex-ante³⁸, quedan acotados: e.g., en ningún caso podría China desarrollar una cultura política más liberal que el RIIO. Algo análogo sucede en el despliegue de N2 a N3: e.g., a pesar de la plasticidad, el modo

³⁵ Puesto que puede parecer contraintuitivo, entiéndase aquí en un sentido evolutivo y consistente con la fluidez que permite un sistema auto-organizado como el EI. Es decir, nada impide *revertir* cambios en la superficie de N3 (e.g., demoler y volver a construir la iglesia en la Figura 4.4), pero dado que N3 está constituido (en sentido estricto del término) por N2/N1, lo que es imposible es que tal acción pueda alterar la realidad de mayor nivel de filtrado (e.g., de modo que la demolición de la iglesia se aprecie en un mapa de conjunto de la Península Ibérica).

³⁶ Constelación de respuestas diferenciadas y patrones básicos que (sobre una base paleolítica similar) ofrecen China y Occidente (el RIIO) ante el choque tecnológico del Neolítico para articular la acción colectiva.

³⁷ En el caso de un sistema biológico, por ejemplo, la diferenciación de las primeras células eucariotas hace un millón de años que origina la célula animal flexible y la célula vegetal con su pared rígida de celulosa, supone un punto de bifurcación irreversible en el N1 celular. Esto marca el inicio de dos trayectorias adaptativas divergentes que, sin embargo, son adaptativas. En efecto, dado el medio biofísico de N4, ambas satisfacen las mismas funciones vitales de todo organismo vivo: reproducción, crecimiento y relación.

³⁸ Nótese, que en congruencia con el NPC, y como ilustra el árbol evolutivo de la Fig. 6.1, cada punto de bifurcación en una trayectoria evolutiva (los círculos amarillos) es resultado de la *necesidad* (por su relación constitutiva con el nivel inferior) pero también del *azar* que a través de determinados atractores “selecciona” de forma imprevisible una (de la infinitud) de las trayectorias posibles para responder ante la nueva presión adaptativa. Pero además, una bifurcación, una vez seleccionada, aunque sí implica irreversibilidad (no hay marcha atrás), no predetermina la evolución futura del sistema. En nuestro ejemplo, esta doble indeterminación —en la selección de la bifurcación y en su despliegue futuro— aunque hace imposible prever (i) de qué modo se produce la diferenciación celular y (ii) sus implicaciones *aguas abajo* (e.g., la creación del reino animal y vegetal a partir de cada tipo de célula), es compatible con el modo radical en que la irreversibilidad de la bifurcación condiciona su posibilidad de evolución.

de gobernanza chino adoptará una versión más o menos *iliberal* de Estado activista, mientras que el del RIIO reflejará necesariamente alguna versión más o menos liberal de Estado reactivo³⁹.

Llegamos así a una perspectiva diacrónica pero ya enmarcada dentro de la escala temporal de la agencia. Es decir, nos focalizamos en N3, o por así decir, en el dominio de máxima resolución en el que ya debemos analizar la intencionalidad *líquida*. El único dominio en el que una intencionalidad política, en contacto directo con el entorno extra-institucional de N4, puede aspirar a pilotar un proceso de cambio institucional⁴⁰. Y es precisamente en N3 en donde los argumentos presentados en este subepígrafe otorgan pleno sentido a la dependencia de trayectoria cultural que en este trabajo hemos articulado a través de la noción de *consistencia simbólica*.

En efecto, aquí converge todo. Puesto que el *hombre* sólo puede serlo en la medida en que es *cultural*⁴¹, cualesquiera de sus actos intencionales es *libre* porque, paradójicamente, tal libertad está *encorsetada* por la *estructura*. Es decir, la libertad *positiva* existe porque la intencionalidad humana no se construye en un vacío institucional sino *necesariamente* a partir de unos modelos mentales preexistentes y compartidos que representan la visión interna del EI. Se trata pues de un conocimiento *aprendido* sobre la realidad de N3 indisociable del SC que lo constituye (a su vez conocimiento colectivo filtrado en la escala temporal de la estructura en N2/N1). Y sólo en virtud de este conocimiento *habilitante* —y necesario para operar en sociedad⁴²— los agentes disponen de capacidad cognitiva para desarrollar proyectos vitales con figura propia que en un nivel agregado generan *novedad* institucional. Así pues, el hombre no puede concebirse sin su dimensión histórica

³⁹ Por eso, a partir de la bifurcación a nivel celular, las plantas —“condenadas” a la inmovilidad por la rigidez de sus células constituyentes— desarrollan el follaje en un nivel orgánico superior (N2) y la capacidad de producir su propio alimento a través de la fotosíntesis (autótrofas). En consecuencia, en el máximo nivel holárquico que hemos definido en nuestro ejemplo (N3), e.g., el álamo y el león interactúan con el entorno y satisfacen las mismas funciones vitales de un organismo biológico de un modo muy diverso. Y, aunque ambos podrán y tendrán que seguir evolucionando durante milenios en una lógica adaptativa, lo que parece claro es que la irreversibilidad de los procesos auto-organizativos hace prácticamente imposible que algún día el león se alimente en lógica vegetativa o que el álamo salga de caza.

⁴⁰ Obviamente, esto no quiere decir que al situarnos en cualquier punto del pasado, e.g., hace cinco mil años, no existiese tal intencionalidad líquida (incluyendo un juego político). También entonces, la acción intencional de los agentes en N3 estaba sometida a las constricciones de dependencia de trayectoria vigentes en aquel momento histórico, del mismo modo que el hombre de hoy a las de su tiempo. Pero sí significa que para investigar la realidad social contemporánea (cinco mil años más tarde), no necesitamos conocer el detalle de aquel N2 y menos aún del N3, porque la huella de su impacto institucional, debidamente filtrada, queda sedimentada en un N1 que provee consistencia dinámica y que por tanto conecta el pasado con el presente y el futuro.

⁴¹ En este sentido el mero hecho de *hablar* un idioma es ya un hecho cultural.

⁴² En contraste con la libertad *negativa* para actuar sin restricción institucional, el conocimiento sobre el conjunto del EI —que no puede asumir cualquier topología, sino que debe estructurarse según los filtros de los tres niveles de la holarquía— que constriñe es condición *habilitante* para alcanzar cotas *adaptativas* que otorgan la libertad *positiva* (en el sentido de Isaiah Berlin) de un *poder hacer* material (e.g., coger un avión, recibir tratamiento médico avanzado).

pues, ausentes los filtros simbólicos improblematizables, como con acierto recuerda Ortega, el hombre debería empezar a serlo de nuevo cada mañana⁴³.

De lo antedicho se desprende que el comportamiento humano no puede entenderse sólo a través del dominio positivo, pues si le hurtamos el dominio normativo, nos encontramos con la intencionalidad hueca de un “autómata capado” (por limitaciones cognitivas). Esto reduciría el sistema complejo intencional a un sistema determinista de partículas inanimadas que se mueven según reglas predeterminadas exógenamente, por lo que estaríamos aplicando un paradigma científico errado de raíz⁴⁴. Sin embargo, mientras que una modelización basada en el *homo economicus*, bajo condiciones muy restrictivas, puede resultar apta para analizar fenómenos muy simples y estáticos, la dificultad con la praxis institucionalista desarraigada de la TED es que pretende explicar un proceso de cambio institucional necesariamente dinámico en el que tal simplificación en los supuestos conductuales es inasumible. El análisis institucionalista, en definitiva, exige entender la *perspectiva* del agente y, por tanto, penetrar en el *dominio normativo*.

El verdadero problema es que para salir de este *impasse*, lo que con mayor frecuencia sucede es que el “experto” internacional que analiza las instituciones del país *A*, presupone inadvertidamente un dominio normativo —e.g., una serie de valores, de fines, de filtros simbólicos a través de los cuales se entiende el mundo y crea sentido— que informa el comportamiento en N3 de los agentes, para lo que suele proyectar inconscientemente el suyo propio. De este modo, siente que trata con *hombres de carne y hueso* que operan en el entorno institucional de N3 (de *A*) que le es dado observar. Sin embargo, y puesto que la visión *externa* que obtiene (de N4) sólo adquiere sentido institucional al *arraigarse*, es decir, a partir del universo simbólico de *A*, conforme aumenta la distancia cultural entre el observador y los agentes observados, tal aproximación llevará a conclusiones cada vez más desviadas: e.g., el “experto” occidental dará por hecho que ningún gobierno es creíble sin los contrapesos del Estado de derecho de corte liberal.

Un enfoque *institucionalista* exige operativizar aun de modo aproximado el arraigamiento profundo para conectar los *dominios positivo y normativo*, pues sólo este último recoge en esencia lo que de distintivo hay en un sistema intencional. Una vez definido el dominio positivo —los

⁴³ La libertad *idealizada* del hombre natural de Rousseau —sea de un hombre primitivo o de Robinson Crusoe— que se concibe *desarraigada* del conocimiento implícito del SC es una entelequia que tenemos que fabricar artificiosamente porque sencillamente no se corresponde con el concepto de libertad aplicable en los humanos.

⁴⁴ Y nos topáramos con el *demonio de Laplace*.

resultados institucionales que especifica la TED y que con carácter universal son exigibles para alcanzar metas *adaptativas* consistentes con el desarrollo—, la noción de consistencia simbólica ofrece precisamente ese nexo entre ambos dominios. Para ello, de forma explícita y con “luz y taquígrafos”, *modelizamos* el SC antes de *relacionarlo* por la vía de la causalidad constitutiva con las características o patrones generales que deben asumir cualesquiera *formas* institucionales que en el dominio positivo generan los *resultados* meta.

Aunque apenas hemos dado pasos preliminares, en gran medida basados en intuiciones, y queda mucho por camino por recorrer, hemos proporcionado bases prometedoras sobre las que desplegar un entendimiento más fructífero de la realidad institucional. Así, conceptos incómodos para el pensamiento económico dominante y a la vez imprescindibles para un análisis institucionalista genuino, como la historia, la cultura, el azar, la libertad, etc., encuentran su encaje en el marco analítico aunque deban tratarse con la cautela a la que un sistema complejo obliga. En definitiva, bajo la perspectiva del NPC, no importa tanto que la dependencia de trayectoria no sea algo fácil de operativizar, como que sea tomada en cuenta aun de modo aproximado⁴⁵.

En conclusión, la consistencia simbólica emerge como la relación causal principal o fuerte que vertebra un análisis institucionalista arraigado que sitúa la dependencia de trayectoria cultural dentro del NPC. Al plantear y desarrollar un corpus meta-teórico *northiano* unificado que abraza la complejidad, se llega a resultados que si bien desde la perspectiva del pensamiento económico dominante pueden parecer irrelevantes o, peor aún, contra-intuitivos, tienen una elevada carga simbólica para propiciar un cambio de mentalidad necesario en la Ciencia Económica.

En primer lugar, todo cambio fecundo de paradigma *suma* y no resta. La aproximación teórico-metodológica que hemos desarrollado sobre la base del NPC no elimina lo que de útil pueda haber en el paradigma previo. Como se vio en el Cap. 2, el institucionalismo de corte *northiano* en el que nos basamos conserva los supuestos básicos de escasez y competencia de la teoría neoclásica, así como los instrumentos analíticos de la teoría microeconómica. La diferencia es que ahora estas

⁴⁵ A diferencia de los modelos de alto nivel de la Economía Compleja (*Complexity Economics*) tan inocuos a los que se refería Silverberg en el Cap. 5, aquí no pretendemos rivalizar con el paradigma económico actual en sofisticación matemática, sino sólo contribuir a orientar correctamente la aproximación analítica. Es por ello que nos parece más fructífero asumir el estigma de la heterodoxia y operativizar de modo explícito una relación $N1 \rightarrow N2 \rightarrow N3$ que sea razonablemente correcta (tanto en su modelización de $N2/N1$ como en la relación causal dentro del EI), que adoptar un enfoque desarraigado que a la vez que ignora tal relación, la sustituye inadvertidamente por otra implícita y errada.

herramientas no campan a sus anchas, sino que se sitúan dentro de su ámbito de aplicabilidad natural: el análisis del *dominio positivo*.

En segundo lugar, como ilustramos en la Fig. 6.1, el papel constructivo del tiempo es el elemento común a los procesos auto-organizativos, por lo que no cabe hablar de un paradigma científico para la vida y otro para la materia inanimada. Además, puesto que las diferencias entre los sistemas complejos físicos e intencionales radica en el máximo nivel de complejidad de estos últimos, carece de sentido cualquier mitificación de la Física, o que ésta siga sirviendo de inspiración a la Economía más allá de la fina capa ainstitutional del dominio positivo.

En tercer lugar, tampoco hay una diferencia ontológica entre la acción *intencional* fluida y contextualmente situada de N3 y el devenir evolutivo y acéfalo que a muy largo plazo se sedimenta y dota de solidez al SC. Ambos responden a la raíz *intencional* característica de los sistemas sociales y deben ser tomados en consideración en un análisis institucionalista. Siendo indisociables⁴⁶, la única diferencia radica en el marco espacio-temporal que es necesario emplear para detectar sus tasas de cambio respectivas.

En cuarto lugar, en las relaciones causales constitutivas coexiste un elemento de *necesidad* inherente a la dependencia de trayectoria con el *azar* (y la libertad). En consecuencia, aunque resulta *epistemológicamente* imposible predecir los eventos finales, sí es factible operativizar el elemento de necesidad que imponen los patrones culturales más arraigados y que provee una *continuidad dinámica* en cualquier proceso de cambio institucional.

Finalmente, en quinto lugar, hemos situado a la Economía de frente a la problemática epistemológica inherente al estudio de los sistemas sociales y de la que no ha sentido necesario ocuparse hasta que se propone analizar las instituciones de países con N2/N1 distantes: el reto *hermenéutico* de interpretar información, ideas, teorías, valores, etc. provenientes de culturas diferentes al referente occidental. La modelización del dominio normativo y la operativización de la consistencia simbólica es una vía fructífera —quizás de otras posibles— que obliga a la Economía a confrontar este desafío y desprenderse del sesgo *eurocéntrico*. Se abre así un camino prometedor para adaptar su instrumental teórico —y más ampliamente el del conjunto de las Ciencias Sociales

⁴⁶ Pues en la escala de la agencia N3 no puede darse desarraigado de N2/N1, y N2/N1 surge del filtrado a muy largo plazo (en la escala temporal de la estructura) de los patrones de N3.

— de cara a afrontar con garantías el análisis de sistemas intencionales al margen de que subsistan diferencias de raíz *civilizatoria* con respecto al SC del investigador⁴⁷.

2. Aproximación al análisis empírico de la realidad institucional

En este apartado nos adentrarnos en el complejo tema del estudio empírico de las instituciones. Una cuestión en efecto compleja, pues la existencia humana es un continuo transitar entre los dos mundos que habita el Homo sapiens: uno interior, subjetivo y vivido en primera persona (cognitivo, afectivo, ideacional, etc.), y otro exterior y objetivo que puede transformar parcialmente pero ante cuyas leyes inmutables ha de plegarse de forma imperativa. Una institución, como hemos visto, sólo puede entenderse dentro de esa dualidad en la que el universo mental de los seres humanos adquiere, por así decir, corporeidad, para construir la compleja organización de las sociedades modernas. A pesar de que la realidad social afecta a nuestras vidas de modo extremadamente tangible y *real*⁴⁸, su solidez (que permite coger aviones, transplantar órganos, aprovechar hasta el límite los recursos del planeta y mantener un Estado del bienestar) se sustenta toda ella en algo tan tenue e incorpóreo como las creencias compartidas de una sociedad. Creencias que, a diferencia del resto de especies, se asientan sobre la “altura” histórica de un SC heredado que hace de nexo intergeneracional⁴⁹. El simple experimento mental de imaginar el amanecer del planeta el día después de que una amnesia general hiciera tabla rasa de los modelos mentales de todos sus habitantes, nos ayuda a visualizarlo de forma dramática.

Esta singularidad de tener que explorar el mundo interno y subjetivo como condición necesaria para explicar la componente objetiva y observable de la realidad social, plantea importantes retos para cualquier aproximación empírica. Se trata de una dualidad incómoda para la corriente principal de la Economía y que explica la “nebulosa” que según Rodrik (2004) envuelve a la mayor parte de la literatura que se ocupa de la medición de la calidad institucional.

⁴⁷ Capacidad de adaptación que irónicamente convierte al corpus teórico-metodológico propuesto en universal.

⁴⁸ Frente al mundo virtual o irreal (de la imaginación, fantasía, ensoñaciones, de la literatura, etc.), el mundo real es aquel que “opone resistencia”, nos dice el filósofo Fernando Savater. Esta resistencia es el “principio de realidad” que Freud llamará “Ananké” (la diosa griega de la necesidad, de lo ineludible) y que es la base del proceso de hominización y socialización. Procesos que de la mano de un creciente conocimiento y aceptación de la *realidad* del mundo y del otro, conllevan una siempre creciente renuncia y alejamiento de lo “original primero”.

⁴⁹ Como afirma Ortega (1930/2009, p. 68), mientras el “tigre” de hoy es igual al de hace seis mil años, porque cada uno empieza a serlo como si nunca antes hubiera habido otro, “el hombre no es nunca un primer hombre” y se asienta “sobre cierta altitud de pretérito amontonado”. Por eso “el verdadero tesoro del hombre es el tesoro de sus errores”.

A partir de aquí podemos declarar sin ambages que al movernos en un entorno caracterizado por la complejidad y la incertidumbre, el ejercicio que abordamos —analizar en base a datos empíricos una realidad institucional, y más aún un proceso de cambio institucional— se asemeja más a la labor del zahorí que parte en busca de reservas ocultas de agua (o del experto que busca yacimientos de hidrocarburos) que a la del ingeniero que levanta la topografía cierta de un terreno conocido o planifica una obra con la precisión de un GPS. Esto no significa que tal labor no pueda hacerse mejor o peor, pues mejor zahorí será aquél que necesita menos sondas en promedio para llegar en lógica de ensayo y error a la veta de agua subterránea más abundante.

Por otra parte, y sin necesidad de renunciar al uso de instrumental técnico que sea de utilidad, el buen zahorí desarrolla su *arte* conjugando un conocimiento labrado a base de experiencia (y enseñanza recibida) y una sensibilidad especial. Al igual que en el estudio de las instituciones, una aproximación empírica fecunda es valiosa no porque determine un procedimiento *mecanicista* y universal para llegar a soluciones precisas que es replicable para cualquier terreno (como el topógrafo), sino porque ofrece pautas heurísticas que permiten poner en valor y desplegar operativamente un conocimiento tácito de un orden más elevado y abstracto —en el mejor de los casos sólo parcialmente *explicitable*⁵⁰— que, a caballo entre la ciencia y el arte, puede aplicarse para encontrar agua en terrenos y ecosistemas que nunca son exactamente iguales.

Así pues, recordando la admonición de Hayek para el mundo de la *complejidad*, limitaremos deliberadamente el uso del GPS (que es una tentación mistificante) y abandonaremos cualquier tentación de buscar soluciones nítidas, y menos aún precisas (con decimales). Antes bien, vamos a adoptar un enfoque que con la única pretensión de apuntar en la buena dirección y siempre de un modo aproximado⁵¹, persigue asegurar en la medida de lo posible que *ningún* factor clave queda excluido del análisis, y que nuestra *mirada* preeminente es congruente con lo que realmente importa para el estudio empírico de las formas institucionales: el universo simbólico de los propios agentes.

⁵⁰ Como sería el manual para montar en bicicleta del último ganador del Tour, o una receta culinaria del mejor chef.

⁵¹ Así, consideraremos, por ejemplo, que es más importante corregir (aún aproximadamente) un sesgo eurocéntrico que ignora las instituciones locales viables y el conocimiento autóctono, que empeñarse en analizar con detalle (y sin ningún sentido) hasta qué punto una institución X sigue un referente institucional idealizado.

2.1 El “hecho” institucional y los enfoques epistemológicos *emic* y *etic*

En su artículo “*What is an institution*”, el filósofo estadounidense John Searle señala la falta de claridad que existe en la literatura institucional sobre qué es exactamente una institución⁵², y más concretamente, sobre “cuál es la ontología, el modo de existencia, de la realidad institucional” (p. 1). Searle (2005, p. 3) distingue entre dos tipos de hechos o fenómenos. En primer lugar, aquellos cuyas características son *independientes del observador* (*observer independent*): e.g., los sonidos, movimientos, colores y demás características del mundo físico. Y, en segundo lugar, aquellos que aun necesitando de los primeros sólo pueden existir “en relación a las actitudes de los seres humanos”⁵³, es decir, que son *relativos al observador* (*observer relative*). Searle dirá que los primeros son “hechos brutos”, mientras que los segundos son “hechos institucionales”. Es el estudio de estos últimos el que nos interesa a la hora de investigar la “realidad social”. Así, por ejemplo, un trozo de papel (entidad física) es dinero sólo en la medida en que *representa* la función institucional de dinero en las mentes de los seres humanos. De hecho, el medio de soporte físico puede cambiar sin por ello alterar la esencia institucional (e.g., el dinero virtual en tarjetas de crédito o internet). Esto es posible, señala Searle, porque en una institución —o de manera más amplia en la construcción de la realidad social—, “el lenguaje o el simbolismo” establece el medio de representación (p. 12): e.g., el “papel” con determinadas características físicas (tamaño, color, numeración, etc.) o alternativas funcionalmente equivalentes *representan* la función de “dinero”⁵⁴.

El lenguaje es por tanto, según Searle (2005), la institución fundamental sobre la que se asientan todas las demás (p. 13). Por eso los animales pre-lingüísticos no pueden tener una realidad institucional⁵⁵. Por ejemplo, para percibir un penalti en el fútbol, tenemos que “pensar” en dos niveles. Primero, percibir a través de los sentidos una realidad física determinada (e.g., el sonido de un silbato, un señor vestido de negro que apunta hacia un punto blanco en el césped, unos señores uniformados del mismo modo que increpan al señor de negro...). Esto es algo que puede ver un

⁵² En donde retoma las ideas centrales de su más conocido libro: “*The construction of social reality*” (Searle, 1995).

⁵³ En general, y siendo los humanos seres corporeizados, se puede argumentar que al menos todo hecho *dependiente* del observador que sea *externo* a él, requiere la apoyatura en una realidad física *independiente* del mismo. Por ejemplo, un sujeto nunca puede estar positivamente seguro que otro sufre un dolor de muelas, sólo puede inferirlo a través de la percepción sensorial de fenómenos físicos: el discurso (lo oye, se lo cuentan), la expresión de su dolor (gritos, el rictus de dolor...), o diversa evidencia física que lo sugiere (el informe de un dentista, un flemón, una radiografía).

⁵⁴ En este sentido, lo que Searle denomina “función de estatus” (*status function*) sólo puede darse si existe una “representación colectiva” del objeto (e.g., papel moneda) que le asigne la función convenida a través del símbolo.

⁵⁵ Siendo ésta la gran diferencia que permite discernir entre sistemas complejos sociales y biológicos (e.g., animales).

perro. Sin embargo, sólo pasando desde un “nivel bruto” a un nivel cognitivo superior o “institucional” (p. 13) podemos ver un penalti como realidad social construida *dependiente* del observador. Esta capacidad cognitiva para convertir una serie de manifestaciones físicas en una realidad social con sentido institucional requiere según Searle una capacidad lingüística⁵⁶.

Esto entronca con la visión dual de las instituciones de Aoki (2001), en la que, como hemos visto, una función institucional es efectiva cuando existe un equilibrio cognitivo general entre la mayoría de los agentes que juegan el juego. De este modo, y retomando el ejemplo de la función “intercambio de dinero por bienes y servicios”, actuar según las creencias compartidas sobre los efectos materiales (o consecuencias sustantivas) que produce el dinero sirve para *reproducir* una realidad institucional objetiva y observable en el *campo conductual* (e.g., la gente usa un papel con determinadas características físicas como medio de intercambio) y para reconfirmar las representaciones sinópticas subjetivas e inobservables en el *campo mental* de los agentes (e.g., ese trozo de papel *representa* dinero, y el dinero *tiene la función* de X...).

Tras estas aclaraciones conceptuales y terminológicas, volvemos a la pregunta que formula Searle (2005) sobre cuál es el modo de existencia de la realidad institucional. E intuitivamente concluimos —no tanto atacando el tema de frente, sino como este autor sugiere rodeándolo para acotarlo— que un hecho bruto, *ontológicamente objetivo* y por tanto independiente del observador (e.g., una montaña, la lluvia u otra manifestación del mundo físico), no es en sí mismo institucional. Un hecho institucional implica una representación mental dependiente del observador y por tanto es *ontológicamente subjetivo*. Sin embargo, no todos los fenómenos ontológicamente subjetivos tienen el mismo valor institucional. No es lo mismo la creencia (acertada y contrastable empíricamente) de que en Europa continental se conduce por la derecha, que “creer” (por muchas razones que puedan esgrimirse) que Madrid es una ciudad más divertida que Barcelona. Abrimos así un segundo eje que va a permitir acotar un hecho institucional: su *dimensión epistemológica*.

En definitiva, y como señala Searle (2005), la realidad institucional se caracteriza por ser una construcción ontológicamente subjetiva pero epistemológicamente objetiva (pp. 4-5). Esto tiene profundas implicaciones para el estudio de las instituciones, que se desgranarán a continuación:

⁵⁶ Según Searle uno de los motivos por los que carecemos de una teoría bien definida de las instituciones es porque desde Aristóteles se ha dado el lenguaje por hecho ante de preguntarnos por las instituciones. El problema, sin embargo, afirma el autor es que “si presupones el lenguaje, ya has presupuesto las instituciones” (ibid, p. 2).

- 1) El carácter epistemológicamente objetivo de la ciencia (para establecer verdades que puedan ser verificadas al margen de la subjetividad del científico) no es incompatible con el estudio de fenómenos que son ontológicamente subjetivos. De otro modo, afirma Searle, no habría cabida para las ciencias sociales (p. 4).
- 2) La manifestación externa de las instituciones, su dimensión *conductual* (que incluye también la expresión hablada o escrita) produce cambios *observables y medibles* en el estado del mundo físico (en N4) que pueden ser recogidos por nuestros sentidos: e.g., ondas sonoras, movimientos, etc. Es decir, produce hechos brutos que son ontológica y epistemológicamente objetivos al margen del significado institucional (ontológicamente subjetivo) que se les puedan atribuir: e.g., la manifestación observable de alguien que guiña el ojo es una realidad física que posee una dimensión institucional oculta que sólo conoce quien lo hace, y *crea* conocer quien desde fuera lo interpreta como un gesto de complicidad (o como un tic).
- 3) Las instituciones, a diferencia de las leyes físicas, no son imperativas. Sin embargo, a pesar de que su exigibilidad no es absoluta y pueden ser desafiadas (e.g., conduciendo por la izquierda en Europa continental), tienen bases sustantivas que confieren un grado de objetividad epistemológica a su estudio. Así, mientras que preferir Madrid a Barcelona como lugar para salir de copas es prácticamente irrelevante a efectos institucionales ya que no conlleva (generalmente) consecuencias sobre los agentes, desafiar el código de circulación sí lo hace⁵⁷. Es este aspecto sustantivo que subyace a la construcción social como realidad *intersubjetiva* lo que diferencia a los hechos institucionales de otros fenómenos que son ontológicamente subjetivos: e.g., la fantasía, los gustos musicales o incluso el dolor⁵⁸.
- 4) De los puntos precedentes se deriva que el *resultado* de una institución puede ser objeto de estudio científico en la medida en que se plasma en *patrones* de comportamiento observables⁵⁹: e.g., salvo casos excepcionales el 100% de los coches que circulan en las carreteras españolas lo hacen en sentido correcto. Sin embargo, puesto que la motivación es inobservable, y un hecho institucional sólo existe desde el punto de vista de los propios agentes, según Searle, ninguna

⁵⁷ Esto, según Searle, resuelve el puzzle de cómo es posible crear en base a modelos mentales subjetivos una realidad institucional “sólida” que tiene consecuencias tangibles sobre los agentes y sobre la que es posible realizar afirmaciones que son objetivamente ciertas o falsas.

⁵⁸ Nadie duda de la existencia del dolor (ejemplo que emplea Searle), pero puesto que es una experiencia en primera persona, y no intersubjetiva, su relevancia institucional sólo puede ser indirecta: e.g., cuando motiva el comportamiento.

⁵⁹ Como señala Aoki (2001), patrones de acción que deben ser *tenaces* (ni aleatorios, ni fluidos) para ser *instituciones*.

perspectiva externa, funcionalista o conductista, puede servir para explicar las instituciones (p. 22). Al menos, cabe aclarar, a lo que en este trabajo hemos llamado su “configuración” o “forma”: el cómo se producen los resultados institucionales.

5) Llegamos así al núcleo del reto empírico, a la principal “lección metodológica” según Searle (2005, p. 22) para el estudio de las instituciones: las instituciones deben examinarse en “primera persona”, es decir, pensando como si uno fuera parte de la misma (i.e., un jugador).

La antropología cultural, en su búsqueda de una aproximación lo más científica posible al estudio de las distintas culturas, es la disciplina que se ha enfrentado de forma más directa y radical a este reto epistemológico. Destaca especialmente la contribución de Marvin Harris (1976; 1983/2009) para abordar explícitamente la problemática asociada a la dicotomía entre los “dos tipos fundamentalmente distintos de entidades, eventos y relaciones socioculturales”: el “campo conductual” (*behavioral stream*) observable, y los pensamientos, sentimientos y percepciones pertenecientes al “campo mental” (*mental stream*) inobservable (Harris, 1976, p. 329).

En este sentido, mientras que el comportamiento puede *describirse* objetivamente por un observador externo, su significado real, es decir, la *interpretación* (o análisis) del mismo, puede aproximarse desde los conceptos y categorías del agente o del observador. Lo primero, según Harris, es una perspectiva epistemológica *emic* en la que el sujeto investigado se erige en juez último del significado; mientras que en el segundo caso, bajo la perspectiva denominada *etic*, idealmente, un observador neutro aplica el método científico con objetividad en una labor de investigación que es fructífera en la medida en la que descubre “principios de organización o estructura” en los elementos conductuales observados al margen de que tales principios sean significativos para los propios actores (Harris, 1976, p. 331). Este enfoque *etic* es a lo que Searle se refiere cuando señala la realidad epistemológicamente objetiva de las instituciones.

Sintetizando las ideas de Harris (1976, p. 335), en un constructo *emic* el *locus* físico de la acción, entidad o relación que describe se sitúa en el campo mental de los actores; es decir, tiene que ver con las representaciones internas de las instituciones (en el sentido de Aoki) que son ontológicamente subjetivas (en el sentido Searle). En cambio, es *etic* si el *locus* físico se sitúa en el campo conductual y se centra en las manifestaciones externas de las instituciones que son ontológicamente objetivas (al ser independientes del observador).

De la dicotomía *emic-etic* se deduce que si bien es posible adoptar una perspectiva *etic* para analizar y descubrir regularidades objetivas en el campo conductual, es arriesgado inferir a partir de esa realidad observable *etic* lo que sucede dentro de la cabeza del observado (su interpretación o percepción *emic*). Según el consenso en la antropología cultural tal proceder lleva a error cuando (como suele ser habitual) el observador es incapaz de adoptar (o penetrar en) el universo simbólico del observado y se deja llevar por sus proyecciones (Harris, 1976, p. 336), es decir, por una interpretación (o inferencia causal) contaminada por su propia perspectiva *emic*.

Desde un punto de vista *etic*, sostiene Harris (1976, p. 345), el “universo de significado, propósitos, objetivos, motivaciones” de los actores es “inabordable”. Dicho de otra forma, puesto que desde una perspectiva *etic*, por definición, prevalecen las categorías relevantes para el investigador, incluso cuando (suponiendo resuelto el problema del idioma) se indaga a través de entrevistas, los mensajes de los informantes no son más que símbolos/palabras. Datos más o menos valiosos y susceptibles de análisis *etic* (en el campo conductual) pero que en sentido estricto no nos aseguran nada sobre lo que sucede dentro del universo simbólico de los mismos (campo mental).

En definitiva, y dada la no biunivocidad entre las manifestaciones del mundo fenoménico y sus representaciones en el mundo interior, el problema epistemológico del análisis de las instituciones es la imposibilidad de inferir un significado *emic* (subjetivo) a partir de una estructura analítica *etic*⁶⁰ (objetiva). Aunque llevado al extremo, el único modo de resolver esta problemática es investigar desde la plena “absorción” de la cultura del observado⁶¹, en la práctica lo que esto significa es que el análisis de los elementos mentales y conductuales arraigados en un universo simbólico ajeno al del observador requiere la aproximación empírica (y cautelas) de la antropología social y cultural. En consecuencia, aquí no valdrá sólo con mirar desde la atalaya *etic*, sino que la metodología de investigación ha de basarse en la *observación participante* que permite al investigador integrarse en la vida cotidiana de una comunidad e interactuar con los distintos miembros del grupo con el objetivo de descifrar (comprendiendo) los códigos culturales bajo una perspectiva *emic*. Una vez que el investigador adquiere la doble condición de *observador* y de *partícipe* en la vida social del grupo, el antropólogo emplea las técnicas de investigación habituales

⁶⁰ Nótese que esta problemática está estrechamente relacionada con la dificultad para relacionar la *función* institucional (que provee determinados resultados objetivos “etic”) con las *formas* que la inducen.

⁶¹ Llevado al límite uno se vería plenamente como un miembro más del grupo de modo que daría por hecho el nuevo universo simbólico y perdería incluso la distancia necesaria para encarar su análisis bajo una perspectiva científica.

en las ciencias sociales: el uso de informantes, entrevistas y encuestas informales, observación directa de la vida social, historias de vida, relatos varios, análisis de documentos, etc.

Es evidente que la gran mayoría de los economistas institucionales no poseen un grado de conocimiento en “primera persona” de la cultura y de las circunstancias específicas de los países cuyas instituciones analizan que sea remotamente equivalente al que los antropólogos culturales adquieren tras sus prolongados y minuciosos trabajos de campo de tipo etnográfico. Siendo realistas, aunque tal experiencia es sin duda un activo, puede no ser necesaria siempre y cuando se sepa discernir entre la perspectiva *emic* y *etic*, y se tenga el interés genuino por acercarse al universo cultural que subyace a las instituciones objetos de estudio⁶². Dicho de otro modo, se trata de concienciarse con humildad de lo fácil que resulta, aun inadvertidamente, adoptar un sesgo etnocéntrico que pase por alto (o directamente lamine) aspectos distintivos de una cultura ajena que son relevantes al problema de investigación. Además, subrayando que el verdadero problema es de concienciación, y no de otra índole, hoy en día no es necesario emular a los antropólogos aventureros de antaño que (como Malinowski, padre de la observación participante) pasarían años aprendiendo la lengua y conviviendo con los nativos de remotos lugares (e.g., Islas Trobriand en Nueva Guinea), sino que en la mayoría de los casos, y en singular en una cultura-civilización como la de China, es suficiente con revisar la ingente literatura que pensadores, antropólogos e investigadores de todo tipo, tanto locales como extranjeros, han producido sobre la materia.

Es importante aclarar que *emic* y *etic* son dos aproximaciones *epistemológicas* (y no otra cosa) que son complementarias y necesarias. Sólo bajo una perspectiva *emic* pueden investigador e informante *encontrarse* en un contexto en el que sea posible dialogar e interactuar para permitir al primero explorar cómo se estructura un dominio particular de interés en el universo simbólico del segundo. Sin embargo, el investigador *emicizado* necesita *re-eticizarse* para reorganizar y expresar posteriormente los datos de su diario de campo y sus análisis en un lenguaje científico que permita la comparabilidad transcultural. Así pues, los conceptos y categorías *etic* que pueden ser irrelevantes bajo distintos prismas *emic* locales, son imprescindibles para poder generar teorías explicativas sobre las diferencias y similitudes socioculturales mediante el lenguaje común de la ciencia (Harris, 1983/2009). Finalmente, el investigador puede traducir las descripciones originales

⁶² De hecho, es más que probable que alcanzar la doble condición de observador y participante sea una quimera. Así, en línea con el principio de incertidumbre de Heisenberg y en general la Física moderna, es conocido que la labor del etnólogo participante que observa desde dentro interfiere con el comportamiento de los sujetos observados.

emic, o bien directamente o bien por medio de la visión *etic*, a otra perspectiva *emic* implícitamente valorativa (la de su cultura) de modo que puedan ser adecuadamente interpretadas por analogía⁶³.

Lo anterior permite comprender porque Harris (1976) afirma categóricamente que *no* hay noción de superioridad alguna en cualquiera de estas dos opciones epistemológicas⁶⁴. Sin embargo, y esto es un concepto central del enfoque de materialismo cultural de este autor, aunque “todo lo que experimentan o hacen los seres humanos es real”, no todo ello tiene la misma eficacia explicativa sobre “por qué experimentamos lo que experimentamos y hacemos lo que hacemos” (p. 331). Esto es así porque para asegurar su supervivencia y adaptación al entorno natural, al margen de cómo cada cultura lo racionalice simbólicamente en lógica *emic*, los seres humanos estamos estructuralmente obligados a resolver una serie de problemas *universales* de acción colectiva bajo una perspectiva *etic* (objetiva e independiente del actor). Un ejemplo paradigmático de este fenómeno es la evidencia antropológica del uso de lo sacro como herramienta adaptativa ante condicionantes ecológicos particulares (Harris, 1983/2009, p. 125): e.g., el tabú (*emic*) de comer carne de cerdo o la sacralización del ganado vacuno en ciertas regiones tienen la función (*etic*) de mejorar la eficiencia de la solución colectiva al problema alimentario⁶⁵.

Pero no sólo eso, incluso distanciándonos del determinismo tecno-ecológico del que ha sido acusado el materialismo cultural⁶⁶, como nos recuerda North (1990), el que las instituciones sirvan para estructurar la interacción humana, no las convierte necesariamente en eficientes. De hecho, como señala este autor, el concepto moderno de desarrollo económico está asociado a una serie de imperativos (*etic*) que deben resolverse: e.g., la capacidad para integrar el conocimiento disperso que genera la elevada especialización, el intercambio impersonal, etc. Esto significa en primer lugar que los modelos mentales compartidos, y en sentido más amplio las culturas, son compatibles con el

⁶³ Es como realizar una entrevista al alguien en su idioma nativo (e.g., swahili) y traducirla a una *lingua franca* (el inglés como *etic* universal) que facilita su comparabilidad *transidiomática*, para posteriormente *re-emicizarla* traduciéndola a la lengua materna del investigador o de otra persona.

⁶⁴ Como no puede haberla entre la versión del Quijote en español o japonés. Por mucho que un español pueda considerar que se pierde mucho en la traducción, un japonés que sólo hable su idioma no tiene más opción que la de aprehender “epistemológicamente” esta obra maestra en japonés. Otra cosa distinta es la calidad de la traducción.

⁶⁵ La prohibición de comer cerdo en las culturas semíticas del Oriente Próximo, o la vaca sagrada en la India se ajustan a la “teoría general de que la carne de algunos animales se convierte en tabú cuando se vuelve muy costosa debido a cambios ecológicos” (ibid). Así, la veneración en el universo *emic* hinduista de la vaca adquiere sentido *etic* adaptativo por el aumento de la densidad poblacional que sigue al Neolítico, como forma de impulsar el uso comparativamente eficiente del ganado vacuno como fuerza de tracción para tirar de arados en vez de como fuente alimenticia.

⁶⁶ La contribución de Harris y más en general del materialismo cultural del que es figura referente, ha sido criticada por el determinismo tecno-ecológico y tecno-económico subyacente en su núcleo explicativo que lleva a un enfoque tácitamente *eficiencista* análogo a la selección natural darwiniana. Sobre este asunto, véase Melguizo y Herrera (2013).

desarrollo económico sólo en la medida en la que permiten resolver los problemas de acción colectiva propios de las sociedades avanzadas. En segundo lugar, que siendo esto posible, distintas soluciones *emic* pueden emerger para satisfacer las exigencias *etic* del desarrollo. En definitiva, *etic* y *emic* son perspectivas complementarias porque el actuar desde el mundo subjetivo se somete a una realidad envolvente que es ontológica y epistemológicamente objetiva. Esto significa que no puede existir un relativismo total en cuanto a los universos simbólicos *emic* que son compatibles con los imperativos extra-culturales *etic* ni para la supervivencia de la especie y su adaptación al entorno (sentido antropológico), ni para alcanzar el nivel socioeconómico de las sociedades desarrolladas del mundo contemporáneo (sentido de la ED). El lector ya habrá reparado, sin duda, en las semejanzas entre la dialéctica empírica *emic-etic* y la de índole teórico entre *forma* y *función* institucional que presentamos en el segundo apartado del Cap. 3.

2.2 Las “dimensiones culturales” y los estudios transculturales

El análisis precedente permite enmarcar la importante contribución de los estudios comparativos transculturales⁶⁷ (*comparative cross-cultural studies*) que desde la segunda mitad del siglo XX se esfuerzan por descubrir y analizar aquellos aspectos o partes recurrentes del sistema sociocultural que están presentes en todas las culturas y cuya estructura configura lo que en antropología se conoce como *patrón universal*. De este modo, las culturas pueden compararse según las distintas respuestas que ofrecen ante lo que para Clyde Kluckhohn son “esencialmente las mismas cuestiones que plantea la biología humana y las generalidades de la situación humana”⁶⁸. Esto permite adoptar una perspectiva comparada más fecunda que la que ha sido habitual en las ciencias sociales y que se ha limitado a ordenar las sociedades y culturas en una escala unidimensional según su grado de desarrollo que va desde lo más “tradicional” a lo más “moderno”⁶⁹.

⁶⁷ También traducido al español como *interculturales* o *multiculturales*.

⁶⁸ Esta cita es del antropólogo Clyde Kluckhohn (1962), quien defiende la existencia de categorías culturales universales, y que toda sociedad debe encontrar modos socialmente consensuados o aceptados para tratar con “circunstancias universales”: e.g., la existencia de dos sexos, la desvalidez de los niños, la necesidad de satisfacer necesidades biológicas (alimenticias, protección frente al medioambiente, sexuales), o la convivencia entre individuos de diferentes edades y con perfiles de capacidades físicas y mentales diversas (citado en Hofstede, 2011, p. 3). Para una breve revisión de la literatura sobre los problemas sociales/culturales básicos, véase Hofstede (2001, pp. 29-31).

⁶⁹ Pues como señala Hofstede (2011) aunque es innegable que el desarrollo económico se refleja en los programas mentales colectivos, la evolución tecnológica y económica no suprime la variedad cultural. En definitiva, hay dimensiones de la cultura, más profundas, que no quedan moldeadas por lo económico: e.g., Arabia Saudí vs. Suecia.

El trabajo sobre dimensiones culturales del investigador holandés Geert Hofstede basado en el análisis factorial ecológico de los resultados de grandes encuestas sobre valores realizadas en distintos países, es el gran referente en esta empresa científica⁷⁰. La publicación de la primera edición de “*Culture’s Consequences: International Differences in work-related values*” en 1980 abrió “un nuevo paradigma en la investigación en ciencias sociales” (Hofstede, 2011, p. 16) y marca un punto de inflexión metodológico que ha tenido enorme influencia sobre posteriores estudios transculturales⁷¹. Para Hofstede (1980b, p. 24) la cultura es la “programación colectiva de la mente” que permite distinguir a unos grupos de otros o, análogamente, un sistema de valores compartidos por un colectivo. La cultura sería a una colectividad, lo que la personalidad a un individuo⁷².

El *enfoque dimensional* que inaugura Hofstede permite superar varias debilidades que han lastrado a las investigaciones transculturales del pasado. Atribuir este mérito sólo a las ventajas inherentes a los métodos cuantitativos, sin embargo, es algo que no se sostiene y contra lo que el propio autor —holandés políglota, cosmopolita y con una contrastada sensibilidad ante las diferencias culturales— nos previene de forma reiterada a lo largo de su obra. Lo que a nuestro juicio convierte a este enfoque en el más pragmático y fructífero para la indagación empírica de las capas más arraigadas de los modelos mentales, y la razón que motiva su uso en esta investigación, es que sus dimensiones culturales se conciben como una potente herramienta cuantitativa que se inserta dentro de una estrategia de validación más amplia en la que subyace una gran honestidad intelectual que se evidencia en la preocupación por la objetividad y el riesgo de etnocentrismo⁷³. Como afirma con realismo Hofstede (2011, p. 9), la validación de las dimensiones “no es sólo y ni

⁷⁰ Según Mark Peterson (citado en Minkov, 2011, p. 45), si la primera edición del libro “*Culture’s Consequences*” de Geert Hofstede (1980a) no creó la disciplina de los estudios comparados transculturales, al menos sí logró fijar sus principales parámetros: los temas de los que se ocupa, su estructura y las controversias principales.

⁷¹ El trabajo seminal de Hofstede (1980a) se basa en una gigantesca base de datos para la época que llega a sus manos de forma casual: más de 100.000 encuestas con 32 preguntas sobre valores de empleados de IBM en más de 50 países. Al correlacionar mediante un análisis factorial entre países los valores medios de cada *item* a nivel de cada país, Hofstede descubre patrones de resultados que difieren del análisis a nivel individual. Dado que los empleados de IBM de distintos países comparten atributos claves (e.g., formación, profesión, estatus social y económico), y pueden considerarse muestras apareadas, las diferencias entre los resultados por países reflejan la influencia de las distintas culturas nacionales. En un segundo paso, Hofstede realiza un análisis factorial de una matriz de 32 ítems por 40 países para encontrar agrupamientos de valores que revelan soluciones idiosincráticas que distintos países ofrecen ante las problemáticas comunes de los empleados de IBM. La influencia de Hofstede es difícil de exagerar: e.g., su libro “*Culture’s Consequences*” (Hofstede, 1980a) aparece citado en más de 36000 publicaciones.

⁷² Hofstede (1980b) adopta la definición de personalidad de Guilford (1959): “agregado interactivo de características personales que influye en la respuesta de un individuo al entorno”. De modo análogo, la cultura es según Hofstede, “el agregado interactivo de características comunes que influye en la respuesta de un grupo humano a su entorno” (p. 24).

⁷³ Hofstede (1980b, p. 27) avisa de este riesgo reconociendo que del mismo modo que sería difícil que un pez nos explicara que es el agua, la componente cultural manifestada en todo tipo de comportamiento es difícil de apreciar para aquellos que permanecen arraigados en un mismo entorno cultural.

siquiera principalmente un tema cuantitativo” pues cualquier interpretación cualitativa de las diferencias mostradas por los datos *etic* en una determinada sociedad debe apoyarse en un enfoque *emic*. Así, en vez de desdeñar otros estudios, cualitativos o cuantitativos, en lógica *emic* o (pretendidamente) *etic*, la fortaleza del enfoque de Hofstede reside, como se verá a continuación, en que promueve una contrastación activa con el resto de la evidencia empírica disponible para generar un proceso “convergente” de enriquecimiento y matización de sus resultados.

I. Las ventajas de los constructos empíricos: las seis dimensiones culturales de Hofstede

Los *constructos* que a nivel societal (no individual) emergen del análisis factorial ecológico de los datos recabados en grandes encuestas, hacen innecesario tratar con la infinidad de términos que pueblan la literatura que se ocupa de investigar el universo mental de los individuos⁷⁴. Y también definir *ex ante* una estructura para organizar y clasificar la compleja realidad cultural, lo que mitiga la necesidad de imponer criterios subjetivos por parte de los distintos investigadores (Hofstede, 2011, p. 5). El resultado es una mejora metodológica que reduce el grado de subjetividad⁷⁵ y la confusión asociados a la mayor parte de intentos de clasificación precedentes, en particular cuando no discernen entre los distintos niveles de la programación mental⁷⁶, es decir, lo que en este trabajo hemos denominado “profundidad de arraigamiento”.

Los seis *constructos* o *dimensiones culturales* de Hofstede (2011) son:

1) Distancia jerárquica (o distancia frente al poder, *Power Distance*): relacionado con la solución al problema básico de la igualdad/desigualdad humana. Refleja el grado con el que los miembros menos poderosos (de una organización, de una sociedad o institución como la familia) aceptan y esperan que el poder se distribuya de forma desigual (p. 9).

⁷⁴ Esto no es óbice para que una vez seleccionados los constructos con mayor carga explicativa, éstos se denominen de un modo razonable, o para que, como explica Hofstede (2011), sea útil dar “contenido” práctico a los dos extremos de una dimensión relacionándolos (a través de estudios de otros investigadores) con otras características estadísticamente significativas (p. 9). Así, e.g., una sociedad individualista (i) se enfoca en el yo, (ii) valora la privacidad, (iii) considera positivo expresar la opinión personal; (iv) siente “culpa” (más que “vergüenza”) al transgredir las normas, etc. (p. 11).

⁷⁵ Aunque el enfoque evita un planteamiento abiertamente normativo, el propio Hofstede (1980b) reconoce que toda modelización conlleva inevitablemente el criterio subjetivo del investigador. Así, también Hofstede debe definir los factores que se toman en cuenta, selecciona las variables, la aproximación empírica, decide qué mediciones se hacen y cómo, e incluso cómo se interpretan los datos (e.g., rotación de ejes). En definitiva, y en congruencia con el NPC, nada exime al investigador de *diseñar* su mirada. Sobre este particular, véase Minkov (2011).

⁷⁶ Otras clasificaciones, según Hofstede (2011, p. 5), representan intentos de ordenar una realidad compleja que quedan impregnados por las elecciones subjetivas de sus autores. Estos intentos, además, comparten el grave problema metodológico de no discernir entre niveles de análisis (individual - grupo - cultura), y frecuentemente mezclarlos.

2) Evitación de la incertidumbre (*Uncertainty Avoidance*): refleja la tolerancia de una sociedad a la incertidumbre, a la ambigüedad y en general a sentirse cómodos (o no) en situaciones no estructuradas (p. 10).

3) Individualismo versus colectivismo: refleja desde una perspectiva societal (y no individual) el nivel de integración afectiva entre los individuos del grupo (p. 11). Esta es la dimensión de lejos más utilizada en las investigaciones transculturales⁷⁷, y la más relevante para esta investigación, como ya hemos visto.

4) Masculinidad versus feminidad: relacionado con dos “haces” idealizados de valores que pueden asociarse a la máxima diferenciación entre roles de género, asertividad, ambición, admiración por el más fuerte (masculinidad); o lo contrario (feminidad): menor diferenciación de roles, cuidado por los demás, simpatía por el débil, etc. (p. 12).

5) Orientación a largo plazo versus corto plazo: relacionado con el marco temporal hacia el que se orientan los esfuerzos de los individuos (presente o futuro). Hofstede introduce sólo posteriormente esta dimensión, correlacionada con la diligencia, la perseverancia y en general con la cultura del esfuerzo, para acomodar específicamente una característica que se manifiesta empíricamente y de modo acusado en los países de tradición confuciana (p. 13).

6) Indulgencia versus frugalidad (*Indulgence .vs. Restraint*): última dimensión incorporada, relacionada con la orientación hacia la gratificación (hedonismo) y diversión, frente al control de los deseos relativos al disfrute de la vida inducido por normas sociales más estrictas (p. 15).

II. La distinción entre los diferentes niveles de análisis

Hofstede (1980b) distingue claramente entre el análisis cultural a nivel *societal* e individual⁷⁸, separando los programas mentales en tres niveles según su grado de “unicidad” (*uniqueness*):

⁷⁷ Una de las razones, afirma Minkov (2011, p. 45), es que presenta una alta correlación con el desarrollo económico, siendo los países más ricos los más individualistas.

⁷⁸ Esta confusión es tan corriente que según un estudio de Kirkman, Lowe y Gibson (2006) que cita Hofstede (2011, p. 6), afecta a más de la mitad de las investigaciones que emplean las dimensiones culturales. Este problema que lastra la interpretación y aplicación de la metodología de investigación cultural sería equivalente a confundir *psicología* con *antropología* (Hofstede, 2011, p. 6). Para más detalle sobre los niveles de análisis, véase Hofstede, Bond y Luk (1993).

- 1) un nivel universal que es el más básico y común a todos los individuos, asociado a lo que podría denominarse como el “sistema operativo” biológico⁷⁹.
- 2) un nivel colectivo (social y cultural) que es común a un grupo y que es el más relevante a efectos del análisis institucional.
- 3) un nivel individual que es único y que está asociado a la personalidad y a las experiencias particulares de cada ser humano.

Al avanzar en la dirección de la *unicidad* —desde (i) a (iii), esto es, en sentido inverso de lo que definimos como “ámbito de aplicación” en el Cap. 4— decrece la componente *heredada* (por genes o endoculturación) que tienen los programas mentales al igual que su tenacidad temporal.

Por otra parte, aunque la cultura es un fenómeno siempre colectivo, los valores pueden entenderse tanto en su dimensión individual como societal. Cuando esta distinción no se realiza correctamente, se cae en el estereotipo de la conocida como literatura del *carácter nacional*. En ella, la cultura de un país es sinónimo de la descripción detallada del individuo *típico*, en el sentido *modal* de personalidad más común⁸⁰. En contraste, la aproximación de Hofstede sitúa las características específicas de los individuos sobre una curva de Gauss de modo que la variación cultural entre sociedades es equivalente al desplazamiento de toda la curva (Hofstede, 1980b, p. 3).

Los resultados de esta metodología analítica distinguen, por tanto, entre los valores relativos a la personalidad de lo que en sentido estricto son dimensiones culturales⁸¹. Así, una cultura (e.g., colectivista) se *sustenta* en valores compartidos a nivel societal que en su mayor parte son inconscientes y que generan tendencias generales que llevan a preferir unas situaciones o estado de cosas (*states of affairs*) sobre otras (Hofstede, 2001, p. 5).

Esta distinción tiene plena relevancia empírica a efectos del análisis institucional multi-nivel que hemos propuesto, pues la esencia del concepto de arraigamiento profundo es precisamente reconocer que estas tendencias generales (culturales) orientan al conjunto del marco institucional y

⁷⁹ Este recoge parte del Nivel 0 biológico (y extra-institucional) que hemos presentado en el Cap. 4.

⁸⁰ Aunque como afirma Minkov (2011, p. 17) los datos a nivel de país naturalmente no deben degenerar en estereotipos, sí representan una medida *probabilística* de que un individuo manifieste una determinada característica. Así, como señala Hofstede (2011, p. 8), la correlación entre cultura y personalidad es estadística.

⁸¹ En definitiva, mientras que la unidad de análisis en psicología es el individuo, en el caso de los estudios transculturales (e institucionales) la unidad relevante es la colectividad o grupo —generalmente un país o una cultura—, y por tanto la comparación posible es entre ellos, y no entre individuos.

proveen incentivos sistémicos. Así, aunque esto no es óbice para que exista cierta dispersión de valores (N1) entre los individuos de una sociedad (e.g., personas con una personalidad más o menos colectivista), sí se puede afirmar que el mayor o menor alineamiento del comportamiento individual con respecto a tales tendencias tendrá una incidencia sobre la función de pagos (en el modelo de Aoki) que en promedio reciben los agentes⁸².

III. Los dos pilares de la estrategia de validación: el ejemplo del “emic” chino

El enfoque metodológico que inaugura Hofstede se sustenta en un supuesto de base: la media de los resultados agregados de las mediciones individuales de los valores (constructos) en una determinada sociedad es reflejo de “su enculturación compartida” y por tanto de los valores culturales comunes subyacentes (Schwartz, 1999, p. 26). Así, aunque “no podemos observar directamente los programas mentales”, es factible inferirlos a partir del análisis del comportamiento observado —sean acciones o palabras— de modo análogo a lo que hace la Física que infiere la existencia y naturaleza de las fuerzas (en sí intangibles) a partir de los efectos que produce (Hofstede, 1980b, p. 15). Este modo abiertamente *etic* de operativización basado en encuestas —puesto que los datos recabados se mantienen en el campo *conductual* y no *mental*— ofrece las ventajas propias de los métodos cuantitativos en ciencias sociales⁸³ —evita el recurso a la descripción densa e inevitablemente subjetiva de tipo etnográfico que es inapropiada para las complejas sociedades modernas— pero también unas limitaciones que Hofstede (2001) entiende, hace explícitas y busca mitigar a través de dos vías principales:

- 1) La adopción de un proceso de “triangulación” (Hofstede, 2001, p. 5) como elemento central de la estrategia de validación que lleva a cotejar los resultados de sus estudios con los de otras múltiples investigaciones para comprobar su grado de consistencia⁸⁴. Al igual que en la

⁸² Es decir, la noción de cultura al nivel de profundidad que explora Hofstede, tiene sentido porque las orientaciones de N1 y N2 que arraigan al marco institucional, proveen incentivos que hacen que las dispersiones de individuos intencionadamente racionales con respecto a los valores culturales medios no suelen ser muy elevadas.

⁸³ En ausencia de datos cuantitativos, el análisis descriptivo e interpretativo de los antropólogos dificulta la naturaleza científica de la investigación (reproducibilidad) y la comparación transcultural a gran escala (Minkov, 2011, p. 4).

⁸⁴ La mayoría de los estudios transculturales afirma Minkov (2011) se basan en el uso de cuestionarios/encuestas que son contrastados por otras vías independientes. No hacerlo, afirma, sería ingenuo (como creer a la gente que declara su honestidad sin saber si roban o mienten). Por eso, sostiene, la mayoría de los estudios transculturales a gran escala que están bien diseñados “se pueden verificar casi tan fácilmente como las previsiones meteorológicas” (p. 19).

navegación con astrolabio, en la *triangulación*⁸⁵, mientras más distantes son las fuentes de datos y el enfoque empírico que adoptan las investigaciones (e.g., estadísticas basadas en la observación directa, análisis de contenido, experimentos de laboratorio, etc.), menos tienden a superponerse las causas de los errores, y mayor es la robustez de la convergencia resultante⁸⁶. Según Hofstede (2011), es mediante este esfuerzo progresivo y acumulativo de “validación externa” que se confirma que “las diferencias entre países que describen estas dimensiones son realmente básicas y duraderas”⁸⁷ (p. 7).

2) Puesto que un *emic* universal es un oxímoron, Hofstede (2001) da por hecho que cualquier estudio sobre valores está contaminado por el sesgo *émico* del investigador, incluso cuando se centra en su dimensión fenomenológica más objetiva⁸⁸ (i.e., los valores tal y como inciden en el comportamiento) y no deontológica (i.e., los valores que *deberían ser* según el marco ético). Aunque éste es un problema inevitable que afecta al modo en el que el investigador “observa, describe, clasifica, entiende y predice la realidad” (p. 15), este autor propone dos medidas para mitigarlo: (i) explicitar en la medida de lo posible el sistema de valores del investigador y (ii) someter el trabajo al análisis crítico de otros investigadores con sistemas de valores diferentes. El objetivo en última instancia ha de ser disponer de herramientas para la investigación transcultural que no sean etnocéntricas, o lo que es lo mismo, que ellas mismas sean desarrolladas en origen bajo un enfoque transcultural (p. 18).

⁸⁵ La noción de triangulación no es original de Hofstede sino que la desarrolla el sociólogo norteamericano Norman K. Denzin a finales de los setenta. Este autor retoma el concepto de Webb, Campbell, Schwartz y Sechrest (1966), quienes emplean la metáfora de *triangulación* para referirse al proceso a través del cual se cotejan datos empíricos provenientes de diversas (i) fuentes, (ii) métodos, (iii) autores y (iv) teorías, como estrategia para aumentar la fiabilidad y validez de los resultados de la investigación en las ciencias sociales. Esto es importante, recuerda Denzin (1978), porque no hay un solo método, teoría u observador que pueda capturar todo lo que es relevante en la realidad social.

⁸⁶ Hofstede (2001, p. 5) categoriza las diferentes estrategias para operativizar constructos relativos a los programas mentales en cuatro grupos: aquellas en las que se investigan fenómenos de naturaleza verbal que son (i) *inducidos* (“*provoked*”) por el investigador (e.g., tipo encuesta) o (ii) *naturales*, es decir, sin mediación del mismo (e.g., análisis de contenido, discusiones, documentos); y aquellas en las que el foco de observación y análisis es la conducta humana y sus efectos ya sean (iii) inducidas (e.g., experimentos de laboratorio o de campo) o (iv) naturales (e.g., observación directa descriptiva o cuantitativa). La mayor parte de la validación externa que provee Hofstede se basa en estudios de otros autores basados en encuestas (grupo i) y en estadísticas descriptivas de diversa índole (grupo iv).

⁸⁷ Hofstede ofrece una lista de más de 400 correlaciones relevantes entre sus resultados y los de otros trabajos (2001, pp. 503-520) y asevera que las validaciones más recientes confirman que no han perdido validez (2011, p. 7).

⁸⁸ Para Hofstede (1980b, p. 21) la investigación debe centrarse en los valores que en un sentido fenomenológico y pragmático inciden en la realidad social (tal y como es) a través de normas “estadísticas”. Los valores que generan normas absolutas y deontológicas sólo tienen sentido al investigar la ética e ideología en un sentido de *ideal normativo*.

Siguiendo la metodología de Hofstede, la “Encuesta de Valores Chinos”⁸⁹ (*Chinese Value Survey*, CVS) desarrollada por investigadores chinos del autodenominado “Chinese Culture Connection” y coordinada por el psicólogo social canadiense (afincado en Hong Kong) Michael Bond, además de ser de especial relevancia para el tema de esta investigación, ofrece un excelente ejemplo de cómo es posible reducir el sesgo etnocéntrico y articular un enfoque *emic-etic* equilibrado⁹⁰. La CVS, pensada *por* chinos como instrumento para medir aspectos relevantes a una “mente china”, incluye algunas preguntas que resultan extrañas bajo la perspectiva occidental: e.g., relativas a la piedad filial y a la veneración de los antepasados.

Los resultados arrojan dos interesantes conclusiones. La primera es que tres de las cuatro dimensiones culturales del equipo liderado por Bond son similares a otras tantas de Hofstede (i.e., distancia frente al poder, individualismo-colectivismo y masculinidad-femininidad) a pesar de que las preguntas son completamente distintas y que se parte de un prisma *emic* diferente. Sirve por tanto como una prueba de validación externa (más) que al “triangular” sobre distintos (y distantes) puntos de referencia contribuye a aumentar la fiabilidad de los resultados generales de Hofstede y a reafirmar la validez de la componente *etic* de su metodología. La convergencia entre las tres dimensiones de Hofstede y Bond —en su significancia, no en sus puntuaciones— muestra según estos autores que “hay elecciones culturales tan fundamentales para cualquier sociedad humana” que deben aparecer como *problemáticas* comunes en las encuestas de valores al margen de que estén diseñadas por “una mente occidental u oriental” y de las soluciones elegidas (más histórica que conscientemente) por las distintas sociedades (Hofstede y Bond, 1988, p. 16).

Nótese además que cuando el efecto de triangulación *etic* se realiza cotejando resultados de enfoques analíticos arraigados en diferentes universos *emic* —superponiéndose así los dos pilares de la estrategia de validación de Hofstede— se produce de forma implícita una correspondencia entre las dimensiones convergentes de ambos⁹¹: así, e.g., la “disciplina moral” de los países asiáticos que recoge la CVS (asociada con valores confucianos como la moderación, frugalidad,

⁸⁹ La CVS es un cuestionario de 40 preguntas sobre valores realizada en 23 países de los que 20 ya habían sido cubiertos por el trabajo de Hofstede. Aunque utiliza la misma metodología y técnica de reducción de datos (análisis factorial), no emplea el “Values Survey Module” que especifica el contenido de la encuesta y que Hofstede pone a disposición de aquellos que deseen replicar su trabajo en distintos países. Por tanto, su contenido es completamente nuevo y adaptado a la realidad cultural china. El modelo original de encuesta está concebido en chino y traducido a los idiomas locales.

⁹⁰ Sobre esta cuestión existen múltiples propuestas en la literatura. Para una interesante revisión en castellano, véase el artículo de Olavarrieta (2001) titulado “*Aspectos metodológicos en la investigación cross-cultural*”.

⁹¹ Que como se verá abajo también puede asignar una dimensión relevante en una cultura “A” a otra irrelevante en “B”.

prudencia) está fuerte y negativamente correlacionada con el “individualismo” de Hofstede tan significativo en países anglosajones. Esto permite ver cómo dos países-culturas estructuran e interpretan diferentes soluciones *emic* ante una problemática universal, y compararlas bajo un prisma *etic* razonablemente “nivelado” que es el único que —por así decir, creando un idioma *científico* común— permite tal comparación minimizando el sesgo etnocéntrico⁹².

En segundo lugar, la comparación entre ambos estudios pone en evidencia también alguna falta de correspondencia entre dimensiones que responde a diferencias *emic* subyacentes: ni la dimensión de “evitación de la incertidumbre” de Hofstede es relevante en la CVS, ni lo que ésta denomina como “dinamismo confuciano” (*Confucian dynamism*) lo es para los respondentes occidentales. Esta última dimensión, en la que sobresalen varios países del este asiático, recibe el nombre por reflejar, de entre los valores asociados al legado confuciano, aquellos que fomentan el *dinamismo* y una mentalidad orientada al futuro (frente a los más estáticos y orientados al mantenimiento de la tradición). Hofstede y Bond (1988, p. 17) muestran una fuerte correlación entre las puntuaciones elevadas en esta dimensión típicamente “sínica” de *dinamismo confuciano* —caracterizada por la diligencia, la perseverancia, la frugalidad y el ahorro, el respeto de las relaciones según el estatus de las mismas y el sentido de la vergüenza— y el crecimiento económico: e.g., Hong Kong, Japón, Taiwán y Corea del Sur⁹³ son los países que más han crecido en el período 1965-1985. Para estos autores es llamativo, y a la vez indicativo de la disfuncionalidad del sesgo eurocéntrico⁹⁴, que haya sido un “instrumento oriental” el que haya permitido descubrir esta significativa dimensión⁹⁵.

Puesto que el CVS en el fondo no hace más que remplazar una visión etnocéntrica occidental por otra china, Hofstede procede en dos fases a “*desemicizar*” el enfoque de Bond y colaboradores. Primero, aceptando el “dinamismo de trabajo confuciano” como una quinta dimensión en su

⁹² Puesto que de haber una sola cultura, el sustrato normativo sería el baremo absoluto para enjuiciar lo que está bien o mal, las nociones de etnocentrismo y relativismo cultural sólo adquieren significado al analizar una cultura desde fuera.

⁹³ La CVS no recoge datos de la RPCh, en la época en plena fase de aperturismo e inmersa en las reformas de Deng.

⁹⁴ Hofstede y Bond (1988, p. 19) defienden que la “evitación de la incertidumbre” es un rasgo asociado a la búsqueda de la verdad y al pensamiento analítico occidental, que contrasta con un “dinamismo confuciano” asociado a la búsqueda de la virtud y a un modo de pensamiento sintético que prevalece (comparativamente) en el Extremo Oriente sínico. Se trataría, en definitiva, de un partaguas entre el pensamiento occidental y oriental (sínico) que ya recogimos parcialmente al presentar el Nivel 1 de la topología comparada del EI en el Cap. 4.

⁹⁵ Una dimensión que siguiendo el enfoque de “triangulación” ha sido validada durante la década de 1990 mediante estudios que correlacionan esta dimensión con múltiples variables: tasas de ahorro nacional, resultados comparativos internacionales de rendimiento académico, tasa de crecimiento económico, etc. (Minkov y Hofstede, 2010).

modelo, aunque con un nuevo nombre: “orientación a largo plazo *versus* corto plazo”⁹⁶ (Hofstede, 2011, p. 13). En una segunda fase, aceptando la propuesta de Michael Minkov para replicar esta dimensión en base a los datos de la Encuesta Mundial de Valores⁹⁷ (*World Values Survey*, WVS).

Al *triangular* con la evidencia empírica de la CVS, el modelo de Hofstede adquiere una perspectiva *etic* más *nivelada*⁹⁸ que le permite identificar una dimensión universal previamente oculta que es operativizable en más de cien países gracias a la WVS, es decir, a la que actualmente es la mayor base de datos del mundo para la investigación transcultural. Dadas las diferencias en el contenido y foco entre estas dos encuestas, la elevada correlación observada muestra que esta nueva dimensión “no es un artefacto chino ni occidental” (Minkov y Hofstede, 2010, p. 11). Sin embargo, aunque se trata de una buena *proxy* para el “dinamismo confuciano” no es una *proxy* perfecta, y por tanto no agota un residuo *emic* chino que permanece “intraducible” por su irrelevancia en otras culturas⁹⁹. Esto sugiere que más allá de las problemáticas universales, cada cultura genera las suyas.

IV. Las dimensiones culturales como matriz del arraigamiento

Las dimensiones de Hofstede (1980b, p. 24), sostiene este autor, permiten detectar los valores que constituyen el núcleo del sistema de normas sociales —o “sistema cultural”— que garantiza la estabilidad de los patrones culturales de una sociedad durante generaciones, y que moldean el desarrollo y mantenimiento de sus instituciones primarias, confiriéndoles una “estructura y modo de funcionamiento particulares” (p. 25): e.g., la familia, el sistema educativo, la gobernanza política, etc. El que considere además que las instituciones pueden cambiar sin afectar necesariamente a las normas sociales básicas, y que estas normas raramente lo hagan por la adopción de valores externos (sino como respuesta evolutiva ante cambios ambientales, en especial tecnológicos y ecológicos),

⁹⁶ El que países ajenos al legado confuciano como India o Brasil puntúen alto en esta dimensión es motivo más que razonable para cambiar el nombre al “dinamismo de trabajo confuciano” y llamarlo “orientación a largo plazo”.

⁹⁷ Como afirma Hofstede (2011), desde la década de los ochenta del siglo pasado, el volumen de datos transculturales basados en encuestas ha crecido exponencialmente. El ejemplo más significativo de este fenómeno es la red global de científicos sociales afiliados al World Values Survey (WVS). Basada en Estocolmo y dirigida por el sociólogo estadounidense Ronald Inglehart, la WVS se ha convertido en la principal base de datos para estudios transculturales, habiendo sido utilizada en más de 400 publicaciones académicas (según www.worldvaluessurvey.org, consultada el 12 de mayo, 2015). La WVS cubre casi 100 países (el 90% de la población mundial) utilizando un cuestionario común con 360 preguntas de elección obligatoria sobre creencias, valores y motivaciones que ha producido unas series temporales (con intervalos aproximados de cinco años) basadas en casi 400.000 encuestas.

⁹⁸ “Nivelada” en la medida en que la incorporación de esta nueva dimensión permite descubrir y mitigar un sesgo *emic* implícito en la encuesta original de IBM —cuyos resultados le llegan a Hofstede, pero que es diseñada por psicólogos occidentales— y que hasta entonces se tomaban por *etic*.

⁹⁹ Nótese que aunque esto no resta relevancia alguna al *constructo* “dinamismo confuciano”, sí que sirve para ilustrar una vez más, en línea con el NPC, la subjetividad inherente al modo en el que el científico decide *mirar* a la realidad.

pone de relieve que el trabajo empírico de Hofstede se interesa por los aspectos más profundos de lo que hemos denominado como sustrato constitutivo o N1. Es decir, por la parte más arraigada de la cultura que a través del filtrado por análisis factorial revelaría el tronco común (o *meta-valores*) sobre el que se despliega una cierta dispersión de atributos específicos al nivel individual.

Este número reducido de valores profundamente arraigados, considerados como fines en sí mismos y no medios¹⁰⁰, son los que según Hofstede (1980b) determinan “nuestro concepto subjetivo de racionalidad” (p. 20). A diferencia de los programas mentales más específicos y conscientes (incluso razonados) que definen actitudes y creencias concretas (e.g., relativas a la situación política del momento), estos otros valores más profundos y tenaces, inconscientes e incuestionables, constituyen unas creencias de “grado cero” o *basales* que sin ser específicas se activan según las distintas situaciones, afectando en un sentido cultural lato todas nuestras actividades¹⁰¹. Así, y aunque como bien afirma Schwartz (1999, p. 25), los objetivos y el funcionamiento de todas las instituciones son portadores de (y expresan) estos valores basales, en ningún caso deben asociarse directamente con hechos conductuales, verbales o no verbales, pues éstos dependen además de la situación y de la persona (i.e., nivel individual), por lo que se requiere un análisis específico de ambos¹⁰² (Hofstede, 1980b, p. 21). En definitiva, la dispersión de actitudes y opiniones individuales dentro de todo colectivo culturalmente homogéneo es ya razón suficiente para concluir que los valores profundamente arraigados condicionan pero no determinan el comportamiento. Es decir, operan en la lógica causal constitutiva expuesta en el Cap. 5.

Lo que antecede apunta de forma convincente a que los valores, y las preferencias que de ellos se derivan, se sitúan —según su grado de concreción y la conciencia reflexiva que tenemos sobre los mismos— en diferentes niveles de profundidad de arraigamiento de los modelos mentales de los

¹⁰⁰ Existe amplio consenso en que el número de valores “terminales” (no instrumentales) es reducido: un “puñado” a lo sumo dirá Rokeach (citado en Hofstede, 1980b, p. 20). Esto es consistente (i) con el número de dimensiones que surgen de los trabajos transculturales más conocidos (e.g., Hofstede, Schwartz, Minkov), y también con (ii) las problemáticas básicas (de máximo nivel de abstracción) a las que deben enfrentarse todos los humanos. Véase Schwartz (1992; 1994 y 1999) y Schwartz y Bardi (2001, p. 270) para un lista que describe diez valores cuasi-universales.

¹⁰¹ Estos valores culturales son la base de las “normas específicas” que indican a los agentes lo que es apropiado en las diversas situaciones a las que se encuentran (Schwartz, 1999, p. 25). Nótese que esto supondría asumir una proyección de N1 en N3, obviando el N2: un nivel medio de filtrado apropiado para *visualizar* la cultura política.

¹⁰² Análisis *contextual* de la situación y también de la psicología individual del agente que en vez de enfocarse en lo “común”, es decir, en lo compartido con la sociedad, debe hacerlo en sus características específicas.

agentes¹⁰³. Esto está en línea con la partición en niveles que propusimos del EI. Por ejemplo, la actitud reflexiva sobre la privatización de los hospitales públicos pertenece al N3 de la acción intencional; aunque el resultado de tal reflexión, contextualmente situada, no está predeterminado¹⁰⁴, habrá necesariamente de asentarse (arraigarse) en creencias normativas generales de N2 sobre el rol del Estado y la igualdad social (e.g., Estado benefactor que redistribuye frente al Estado mínimo) asociada a la cultura política de una sociedad; creencias que a su vez se arraigan dentro de una matriz de N1 (e.g., valores colectivistas vs. individualistas; alta vs. baja distancia jerárquica).

En definitiva, los agrupamientos o *clusters* de valores que reflejan las dimensiones culturales de Hofstede —o la de otros autores que emplean el modelo dimensional como Schwartz¹⁰⁵, Bond o Minkov— estarían relacionados con el grado de abstracción y robustez máximo (propio de las técnicas de reducción de datos como el análisis factorial) asociado a las capas más profundas y tenaces del sustrato normativo que hemos definido como de N1. Estos *filtros simbólicos* basales (como les llamamos en el Cap. 4), contemplados en una dinámica evolutiva a largo plazo, se despliegan en N2 mediante la postulada lógica de causalidad constitutiva. Como ilustra la Fig. 6.1, este despliegue, aunque sólo analizable en el marco temporal (evolutivo) de la estructura, está sujeto a la misma dialéctica *adaptativa-simbólica* de la proyección N2→N3 presentada en el Cap. 5. Por una parte, debe mantener su consistencia simbólica con N1 —elemento de continuidad o *necesidad* en el despliegue—, lo que explicaría que la cultura política de un país, como sostienen Elkins y Simeon (1979, p. 132), deba necesariamente sustentarse sobre valores y supuestos aún más básicos y profundamente arraigados que no son de naturaleza política. Por otra parte, N2 debe evolucionar en un modo adaptativo no predeterminado —elemento de novedad o *azar* en el despliegue— para responder a los cambios irreversibles en los niveles superiores que generan presiones adaptativas sostenidas: e.g., la constelación de transformaciones en N3/N4 asociadas a la Revolución Industrial, o en el caso de China al Siglo de las Humillaciones.

¹⁰³ Esta idea está también presente en Shalom Schwartz (1992), tras Hofstede, el investigador más influyente en este área. Según este autor, los *valores* son creencias relativas a estados finales deseables que trascienden situaciones específicas y que guían la selección o evaluación de acciones y situaciones, que además pueden ordenarse según su importancia relativa. Así, difieren de las *actitudes* precisamente por su grado de generalidad o abstracción (p. 4).

¹⁰⁴ Pues además de la parte de los modelos mentales (y conocimiento) privativa del individuo, intervienen otros factores de N3/N4: e.g., no es indiferente que los hospitales públicos estén mal/bien gestionados o, que haya habido escándalos de corrupción; o que existan excelentes clínicas de gestión privadas cuyas prestaciones están cubiertas por el Estado.

¹⁰⁵ El modelo de Schwartz no emplea el análisis factorial sino una estructura deductiva *ex ante* (Minkov, 2011, p. 224).

V. Algunas consideraciones relativas a la tenacidad de las dimensiones culturales

Llegados a este punto, debemos interrogarnos sobre la estabilidad de los valores de grado cero y su horizonte temporal de cambio, sobre todo frente al efecto aparentemente nivelador de la Globalización. Hofstede (2011) es claro al respecto y defiende que los cambios culturales de la amplitud necesaria para invalidar el *ranking* de países en las distintas dimensiones culturales y cuestionar la relevancia de los modelos dimensionales puede requerir entre 50 y 100 años¹⁰⁶; y que la evidencia histórica muestra que muchas de las diferencias entre culturas nacionales que registra el modelo ya eran “reconocibles en los años 1900, 1800 y 1700, si no antes” (p. 22). Según este autor, nuevas validaciones muestran que las diferencias culturales entre países que recogen las dimensiones permanecen, incluso cuando se comparan con los datos más antiguos de las encuestas realizadas en los años setenta del siglo pasado¹⁰⁷. En este sentido es especialmente significativo el análisis retrospectivo de cohortes que realizan Beugelsdijk, Maseland y Hoorn (2015) replicando las dimensiones de Hofstede¹⁰⁸. Los resultados de este análisis muestran que aunque desde las primeras encuestas administradas a final de la década de 1960 (del siglo XX) se aprecia un cambio cultural moderado en términos absolutos¹⁰⁹ —pues el desarrollo económico y la modernización tienden en promedio a incrementar el *individualismo* y la *indulgencia*, y reducir la *distancia jerárquica*—, en términos relativos las diferencias culturales muestran una elevada estabilidad. En definitiva, concluyen estos autores, las diferencias culturales relativas medidas por Hofstede hace 45 años aún sirven como un buen proxy de las diferencias culturales que se observan en la actualidad.

No obstante, ninguna respuesta a esta cuestión puede ser concluyente sin considerar la contribución del politólogo estadounidense Ronald Inglehart, referente mundial en el estudio del cambio y la convergencia cultural en las sociedades contemporáneas. Su importante labor de investigación se apoya en series históricas basadas en la WVS y en el Estudio de Valores Europeos

¹⁰⁶ Según el influyente lingüista y sociólogo búlgaro Michael Minkov (2011, p. 43), aunque el posmaterialismo podría llevar a algunos países de un entorno cultural cercano (en referencia a los seis países europeos del estudio de Inglehart) a confluir en un número importante de características culturales en el espacio de unas cuantas generaciones, se requerirían siglos de desarrollo económico interrumpido, globalización y denso intercambio de ideas y prácticas para que el mundo entero se fusionase en una sola cultura.

¹⁰⁷ Hofstede (2011, p. 21) sostiene que los datos obtenidos en las filiales de IBM en los años 1970 no están obsoletos y que en general no se aprecia una debilitación de su correlación con variables relacionadas en estudios más recientes.

¹⁰⁸ Replican las dimensiones de Hofstede a través de datos del WVS para realizar el análisis de dos cohortes generacionales separados por 30 años de diferencia.

¹⁰⁹ E.g., a pesar de la enorme transformación social que experimenta China, el índice de *individualismo* apenas sube 5 puntos entre los nacidos en promedio en 1941 (socializados en pleno período maoísta) y la generación de 1971 (ibid).

(*European Values Study*, EVS)¹¹⁰. De forma sinóptica, y tomando como referencia un artículo reciente (Inglehart y Welzel, 2010), estas son las conclusiones a las que llega:

- 1) La idea fuerza de la teoría de la modernización es correcta: el aprovechamiento de nuevas capacidades y tecnologías induce un cambio socioeconómico que sigue un patrón relativamente coherente y previsible, conectando aspectos culturales, sociales, políticos y económicos de un modo *no* aleatorio. Sin embargo, esta evolución no puede considerarse ni lineal ni predeterminada. Así, una vez superado el estadio de industrialización¹¹¹ debe contemplarse una fase postindustrial de modernización asociada a la sociedad del conocimiento que conlleva un nuevo cambio de valores: desde los típicamente *materialistas*, vinculados a la escasez y orientados a la “supervivencia” (seguridad económica), a los “auto-expresivos”, propios del *postmaterialismo*, que enfatizan la autonomía individual¹¹².
- 2) Si bien en un sentido *marxiano* el aumento en la seguridad “existencial”¹¹³ asociado al progreso económico trae consigo cambios predecibles en los valores dominantes —que se mueven *universalmente* en la dirección de los racional-seculares y los auto-expresivos—, dicha transformación presenta una elevada dependencia de la trayectoria. Es decir, en sentido *weberiano*, refleja la “huella duradera” de creencias profundamente arraigadas en cada sociedad¹¹⁴ que son producto de “una historia económica y socio-cultural” idiosincrática. Así, el resultado empírico —que Inglehart muestra de forma gráfica en su “Mapa Cultural Global”— pone de relieve que “las diferencias transnacionales son enormes”, y en todo caso mucho mayores que las apreciables dentro de un mismo país¹¹⁵ (p. 553). En definitiva, señalan

¹¹⁰ Véase en particular Inglehart (1990) e Inglehart y Welzel (2005; 2010).

¹¹¹ Inglehart (1990) demuestra empíricamente que la transición desde una sociedad agraria a otra industrial (y urbana) produce un conjunto de cambios en los valores dominantes: de los asociados a la familia, religión, obediencia y respeto a la autoridad, a otros que enfatizan el secularismo, el cosmopolitanismo, la autonomía y la racionalidad (ibid, p. 553).

¹¹² En esta fase se produce un cambio de prioridades, contrastado empíricamente, desde las orientadas a la seguridad económica hacia las que (una vez se da por hecho el Estado del bienestar) están ligadas al bienestar subjetivo, la auto-expresión y a la calidad de vida; lo que a su vez se asocia a la protección medioambiental, la tolerancia frente a la diversidad, el deseo de participación social y política, y el énfasis en la imaginación frente al trabajo duro (ibid, p. 564).

¹¹³ Para Inglehart, es el crecimiento en Nivel de “seguridad existencial” (*existential security*) el factor explicativo primordial del proceso de evolución de los valores asociado a la modernización en todas sus fases.

¹¹⁴ El viejo mito del Iluminismo de que el Progreso acabaría desterrando la “superstición” de la religión, potenciado por autores clásicos de la modernización, no se sostiene empíricamente. De hecho, el “Mapa Cultural Global” de Inglehart muestra un agrupamiento (o “clusterización”) robusto de países con valores similares en torno a las regiones que comparten valores religiosos dominantes (y en gran medida geografía): e.g., la Europa protestante, la Europa católica, las sociedades de influencia confuciana, las sociedades ortodoxas de Europa del Este, los países anglosajones, etc.

¹¹⁵ Así, como muestra el efecto sobre el Mapa Cultural Global (ibid, p. 555), cuando se consideran sólo a los estudiantes universitarios de los diferentes países, más proclives a ser portadores de los valores “modernos”, el movimiento que se produce (en la dirección prevista por la teoría) es apreciable pero no altera en lo sustancial el resultado.

Inglehart y Welzel (2010, p. 553): “a pesar de la globalización, las naciones continúan siendo una unidad importante de experiencias compartidas” y “el poder predictivo de la nacionalidad es mucho más fuerte que el de los ingresos, la educación, la región o el género”.

3) Como se hace evidente a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, especialmente en la región del Este asiático (y en particular en Japón, que se convierte en uno de los países más desarrollados del planeta, y con la mayor esperanza de vida), la modernización ha dejado de ser sinónimo de *occidentalización*. Por eso, opinan estos autores que no se puede esperar que la modernization traiga de forma automática la democracia, y de modo general, se podría añadir, cualquier otra institución, especialmente si está inspirada en valores específicamente occidentales. Esto no es óbice para reconocer que en toda transición hacia una sociedad del conocimiento postindustrial deben confluír *necesariamente* dos elementos: la reafirmación del sentimiento general de seguridad existencial y una creciente proporción de individuos con elevada formación académica, innovadores, flexibles, autónomos, imaginativos y con un aguzado sentido crítico (p. 552). Y, si bien esto produce con carácter *universal* un desplazamiento *absoluto* hacia valores auto-expresivos que hace más probable una transición democrática, cada sociedad responde de una forma diferente y culturalmente condicionada ante las mismas presiones globalizadoras¹¹⁶. Esto es así porque las sociedades postindustriales con altos ingresos *per capita*, como muestra la investigación empírica de Inglehart y Welzel (2010), son compatibles con niveles de auto-expresión muy distantes en términos *relativos*, siendo especialmente llamativo el contraste entre los extremadamente “auto-expresivos” países anglosajones y los “recatados” países de legado confuciano situados en el extremo opuesto¹¹⁷.

¹¹⁶ La evolución de la función de la familia es un ejemplo ilustrativo de esta compleja dialéctica de la modernización entre el imperativo estructural de carácter universal (asociado a resultados institucionales de N4 necesarios para alcanzar un estadio superior de desarrollo) y la respuesta culturalmente-condicionada (asociada a la forma institucional de N3 que emerge para permitirlo). En las sociedades industrializadas, la familia — núcleo productivo de la sociedad tradicional agrícola— debe trasvasar parte de su función económica y social al Estado (Inglehart, 1990). Así, aunque el proceso de secularización y racionalización que sostiene la industrialización exige un cambio de valores que debe orientarse *universalmente* hacia una mayor emancipación (menor dependencia de la familia), cualquier observador informado (o viajado) comprobará que esto es compatible con diferencias significativas entre los valores familiares de distintas sociedades industrializadas: e.g., China, Suecia, Estados Unidos, España.

¹¹⁷ Inglehart y Welzel (2010, p. 561) se apoyan en una amplia literatura para afirmar que el desarrollo económico incide sobre la democratización *por medio* de los valores auto-expresivos de la sociedad. Es decir, a diferencia de los valores racionales-seculares de la industrialization, que han mostrado ser compatibles con todo tipo de regímenes (e.g., democráticos, pero también fascistas, comunistas o teocráticos), los valores auto-expresivos difícilmente “florecen” sin espacios para la participación política. Sin embargo, (i) la existencia de países postindustriales (e.g., Corea, Taiwan) con bajos niveles relativos de auto-expresión, y (ii) la posibilidad de “hacerse oír” y canalizar la demanda de participación política por vías alternativas al modelo democrático, quizás explican por qué a pesar de la estrecha relación estadística entre desarrollo y democracia, la realidad sigue mostrando que ambos pueden convivir sin el otro (e.g., China).

El trabajo señero de Inglehart respalda la conclusión de Hofstede (2011) de que aun aceptando que la modernización tecnológica es la gran impulsora del cambio cultural en las sociedades contemporáneas, y que parte de ese cambio adaptativo se orienta en una dirección uniforme, “no hay la más mínima prueba” de que se acabe con la diversidad cultural, e incluso existe la posibilidad de que aumente en la medida en que “sobre la base de sistemas de valores pre-existentes, las sociedades se enfrenten a la modernización tecnológica de diferentes formas” (p. 22).

Todo esto sugiere, utilizando una analogía, que las presiones globalizadoras actúan como un cambio de viento dominante (N3/N4) que afecta de modo similar a todos los veleros que surcan el océano. Aunque el aprovechamiento generalizado de este viento tiende a generar un efecto *absoluto* común y generalizado —que todos avancen en una determinada dirección hacia ese punto en el horizonte llamado “Progreso”—, el efecto sobre las posiciones relativas de los navíos es limitado¹¹⁸. Esto es especialmente el caso para el posicionamiento relativo de las “escuadras” que configuran los distintos *clusters* culturales¹¹⁹.

Esta convivencia de un moderado pero apreciable cambio *absoluto* en las orientaciones culturales de los países con una persistencia en sus diferencias *relativas* —en la que coinciden el trabajo de modernización capitaneado por Inglehart, los argumentos de Hofstede o el análisis retrospectivo de Beugelsdijk y colegas—, ¿de qué modo encaja con la propuesta teórica desarrollada en este trabajo? Por una parte, aunque parece razonable la justificación de Hofstede de que sus dimensiones son *relativas* pues “la cultura sólo puede emplearse de un modo significativo por comparación”¹²⁰, nadie puede dudar de que, más o menos operacionables, los rasgos culturales también podrían concebirse en términos absolutos¹²¹. A esta complicación le añadimos otra, pues dadas las limitaciones intrínsecas de las dimensiones culturales de Hofstede, criticadas en la

¹¹⁸ Como señala Hofstede (2011, pp. 21-22) a esto contribuye que los valores de sus dimensiones culturales se calculen en términos relativos, pero también “la evidencia histórica de la continuidad de las soluciones nacionales” que se dan a los problemas básicos a los que debe enfrentarse toda sociedad, y que hace que el cambio tecnológico “tienda a afectar a todos los países sin cambiar necesariamente su posición relativa o ranking”.

¹¹⁹ Empleando largas series temporales basadas en el Eurobarómetro y la WVS, Inglehart (2008) analiza la evolución en los valores de seis países europeos entre 1970 a 2006, para concluir que, como previsto, (i) se produce un cambio generalizado y a una velocidad similar hacia los valores postmaterialistas; (ii) se observa cierta “convergencia” entre países (en el sentido de se reducen las diferencias entre el porcentaje de encuestados clasificados como postmaterialistas y materialistas); (iii) las posiciones relativas (ranking) no se alteran. Parece razonable postular que las externalidades positivas a nivel cultural hacen más fácil la convergencia entre países culturalmente cercanos (e.g., el *cluster* de la Europa católica y la Europa protestante) que entre aquellos con distintos núcleos civilizatorios.

¹²⁰ Traducido de la web oficial de Hofstede en <https://geert-hofstede.com/national-culture.html> (visitada 15/01/2017).

¹²¹ Así, aunque la escala fuese subjetiva y arbitraria de necesidad, al igual que las mediciones, es concebible que todos los “terrícolas” pudiesen devenir más individualistas y que esto tuviera repercusiones sobre el cambio institucional.

literatura¹²², sólo podemos asumir con cautela que sean un reflejo *puro* de N1 (no contaminado por factores de N2/N3 e incluso N4). Aunque estas dos cuestiones no deben tomarse a la ligera, hemos de reconocer que tienen difícil abordaje, lo que no hace sino reafirmar la necesidad de un enfoque empírico holista y *triangulado* que no dé nada por hecho y que busque una contrastación —e incluso confrontación— activa de la diversa evidencia empírica disponible.

Al hilo de lo antedicho, y empleando nuestra terminología para responder a la pregunta formulada, sí podemos afirmar que al menos en un sentido tendencial esa combinación de cambio cultural absoluto y persistencia de las diferencias relativas no sólo es consistente con la dialéctica adaptativa-simbólica inherente al cambio institucional que hemos presentado en el Cap. 5, sino que se entiende mejor a través de ella.

Es evidente que la dinámica modernizadora, superpuesta en su contexto histórico actual con el fenómeno de la globalización, impone una serie de imperativos adaptativos con carácter universal (N3/N4), al menos sobre aquellas sociedades que aspiran a producir los resultados institucionales que definen lo que (para bien o para mal) se tiene en la actualidad por desarrollo. Así, e.g., es esperable, en línea con Inglehart, que toda sociedad del conocimiento —sustentada en externalidades positivas asociadas a las economías de aglomeración— conduzca a un tipo de vida (más o menos frenética) tendente a erosionar los patrones familiares tradicionales y a fomentar el individualismo y las necesidades de auto-expresión (auto-reafirmación). La causalidad descendente (*downward causation*) en el EI hace que estas presiones adaptativas, atrapadas en un *efecto cerrojo* (*lock-in*) por su alto grado de irreversibilidad¹²³, terminen induciendo una evolución cultural que en el espacio de décadas se manifiesta en términos *absolutos* en una dirección adaptativa homogénea en todos aquellos países que llegan a un estadio de desarrollo similar.

Por otra parte, frente a este polo universal y objetivo *etic* —que escapa al relativismo y da sentido a la Economía como ciencia social—, debemos considerar un polo *emic* culturalmente condicionado que impone un imperativo de consistencia simbólica sobre las soluciones que (para aprovechar ese nuevo “viento” tecnológico de posibilidad) emergen en N3. Así, aunque la

¹²² Véase en Hofstede (2002) las respuestas del autor a las críticas de Brendan McSweeney. Ante tales críticas —las más llamativas por su impacto en citaciones, aunque no las más finas, y que en el fondo se dirigen a cualquier tipo de encuesta transcultural—, Hofstede reitera que las encuestas no deben ser el único método para medir las diferencias culturales que tienen raíces de siglos. Afirma también, en un llamamiento a la prudencia, que más que sus detractores le preocupan aquellos acérrimos seguidores que llevan demasiado lejos sus ideas.

¹²³ Hasta que un nuevo choque (generalmente de N4) sacude al sistema fuera de su estado de equilibrio meta-estable.

constelación de nuevas instituciones (N3) refleja toda ella una *direccionalidad* adaptativa común — un patrón coherente según Inglerhart que afecta a todos los países en vías de (post-)modernización —, las *formas* de los equilibrios finales también son portadoras del SC más hondo, y por tanto preservan sus diferencias. Así pues, a nuestro juicio, si algo sugiere este fenómeno de evolución cultural *modernizadora* sin convergencia, es que el cambio que produce en términos *absolutos* —y que, e.g., en el ejercicio de Beugelsdijk *et al.* (2015) se aprecia en el horizonte temporal de 30 años — probablemente sea más de N2 que de N1. Es decir, que las mediciones de Hofstede recogen una componente significativa del sustrato normativo (N2) y no sólo de lo que en sentido estricto serían los filtros simbólicos *basales* o constitutivos asociados a las formas de cognición propias del ámbito civilizatorio (N1) y que para todos los efectos asumimos como fijas¹²⁴. En consecuencia, y como muestra la Fig. 6.1, parece razonable asumir que la misma plasticidad que tolera el cambio cultural del sustrato *normativo* en términos *absolutos* —la proyección de N1 en N2—, es la que preserva la integridad del conjunto del EI, limitando la magnitud que dicho desplazamiento consiente dada una intensidad en la presión adaptativa. De este modo, los límites plásticos, al impedir que N2 derive excesivamente de la base improblematizable y de evolución milenaria que provee N1 —y evitando una proyección atípica en N2— aseguran que el cambio cultural apenas altere en términos *relativos* la distancia entre países¹²⁵.

Esto pone de manifiesto, y esta es la conclusión más relevante que podemos extraer de este análisis, que a pesar de sus carencias y de la necesidad de *triangulación*, las dimensiones culturales de Hofstede consideradas en términos relativos, más que sus valores absolutos, proveen un valioso indicador cuantitativo para aproximar la distancia cultural de N1 entre países. Evidentemente, esto debe entenderse a la luz de la aproximación humilde y realista que sugiere Hayek, y que nos anima a enderezar aquello que pueda serlo y evitar tentaciones de sobre-exigir la capacidad predictiva de nuestros modelos. Así, no sólo hemos de reconocer que, descontextualizadas, estas dimensiones apenas ofrecen una *aproximación* a la base “rocosa” del SC, es decir, a lo que hemos identificado como la matriz sobre la que se arraigan las instituciones económicas, políticas y sociales. Sino que curándonos en salud, incluso podríamos afirmar, y nos valdría a los efectos de esta investigación,

¹²⁴ Nótese que más allá de las técnicas de filtrado que emplea Hofstede (2001), toda la información en origen (i.e., los cuestionarios de IBM) proviene de respuestas en una escala Likert a preguntas bastante prosaicas del tipo “cómo es de importante tener libertad para adoptar su propio enfoque en el trabajo” (pregunta 13). Es difícil saber hasta qué punto las respuestas reflejan un sesgo-país asociados a factores de N2, N3 o incluso coyunturales de N4.

¹²⁵ De no ser así, se podría esperar una evolución más radical hacia el individualismo de las sociedades desarrolladas del Este asiático y una progresiva convergencia, si no con los países anglosajones, al menos sí con la media mundial.

que lo más relevante es la identificación de *clusters* de países que comparten una matriz cultural similar (un conjunto de valores *basales*) y poder discriminar entre ellos. Es decir, y retomando el ejemplo marino, más que la posición y movimiento de los “navíos”, interesa ubicar la posición/velocidad relativa de las grandes “escuadras” civilizacionales que avanzan en bloque.

Así, y dando una vez más por bueno llegar a un simple criterio de exclusión —similar al utilizado para explorar los límites de la plasticidad en el Cap. 5—, aceptamos que si bien la estabilidad de las capas culturales más profundas hace poco probable que se produzcan cambios drásticos (*leapfrogs*), las valoraciones de las dimensiones de Hofstede no son fijas ni inmutables (Hofstede, 2011, p. 22). Más allá de casos excepcionales de transformaciones socioeconómicas profundas y rápidas que merecen especial cautela —como en el caso de China¹²⁶—, podemos afirmar sin embargo que *no* todos los cambios culturales son igual de probables en una dinámica evolutiva¹²⁷. Es concebible, por ejemplo, que en el espacio de décadas Australia y el Reino Unido permuten su ranking en “individualismo”, pero sumamente improbable que lo mismo suceda entre Estados Unidos y China, incluso en un horizonte de siglos¹²⁸. Esto sugiere que el valor predictivo de las dimensiones culturales (de Hofstede u otros autores) no debe tomarse “con decimales” y que su mayor virtud consiste en discriminar entre áreas culturales lo suficientemente distantes como para permitir asumir con fiabilidad que mantendrán diferencias significativas en el tiempo: e.g., el individualismo prevalente en el mundo anglosajón frente al colectivismo del mundo sínico.

VI. Conclusión: dos principios rectores de la validación empírica para esta tesis

No hay una aproximación empírica definitiva ni mágica para estudiar los modelos mentales. Siendo éstos inaccesibles a la observación directa, Hofstede opta por un enfoque pragmático; por una especie de *mejor solución de compromiso* que mucho debe a la facilidad relativa para hacer encuestas, pero que él mismo reconoce no hace justicia a la profundidad de significados que tienen

¹²⁶ Como afirma Hofstede (2011, p. 22), si algún país cumple las condiciones para ser puesto bajo la lupa como un posible caso especial es China. La transformación económica y social tan abrupta, así como su integración en los flujos globalizados de ideas, productos, etc., tras décadas de aislamiento, son factores potencialmente inductores de un cambio singularmente rápido y profundo de los valores. Aunque esto podría ser el caso especialmente de las generaciones más jóvenes, según Hofstede, no hay investigación de entidad hasta la fecha que lo demuestre de forma concluyente. Esto motiva la inclusión del esfuerzo de validación empírica del Supuesto 1 introducido en el apartado precedente.

¹²⁷ Evidentemente, excluimos mecanismos no (o escasamente) evolutivos: e.g., en el estudio de Beugelsdijk *et al.* (2015), Estados Unidos es el país que muestra mayor cambio cultural. Esto puede deberse, afirman los autores, a que ya partía de un valor extremo de *individualismo*, pero también a que desde 1965, ha recibido a más de 60 millones de inmigrantes de los cuales 30% eran europeos en 1970, y en la actualidad esa cifra apenas llega al 10%.

¹²⁸ De suceder esto, podríamos afirmar que una de las dos culturas (tal y como la conocemos) habría desaparecido.

las prácticas locales en diferentes países (2001, p. 26). Por eso, según este autor, el estudio ideal de la cultura debe combinar un enfoque *emic* y *etic* con elementos cualitativos y cuantitativos: todas formas que enriquecen la aproximación empírica a una misma realidad.

El enfoque de validación empírica de esta investigación pretende enriquecer dos ideas claves presentes en Hofstede. En primer lugar, al operativizar la cultura a través de las “dimensiones culturales” es posible pasar de impresiones subjetivas a cuantificar aproximadamente la distancia cultural que separa a los universos *emic* de investigadores e investigados. Pero Hofstede ofrece más que una mera *proxy* del riesgo euro/etnocentrismo que debe poner sobre aviso a cualquier occidental que bajo la perspectiva de las ciencias humanas (*Geisteswissenschaften*) pretenda investigar fenómenos que se inscriben dentro del universo simbólico sónico¹²⁹. Partiendo de la concienciación de que tal riesgo es real, propone dos pautas deontológicas para hacerlo aflorar como condición previa para mitigarlo. Primero, hacer un esfuerzo de distanciamiento para identificar y aislar los implícitos valorativos occidentales que disfrazados de objetividad se cuelan en las teorías y modelos. Es de esperar que el lector reconocerá, llegado a este punto, que el planteamiento teórico de esta tesis se orienta a ese fin¹³⁰. Aún así, es la confrontación honesta entre la visión *etic* más depurada del investigador y la visión *emic* investigada la que debe orientar el esfuerzo de aproximación al universo de significados local y su análisis¹³¹. Esta investigación pretende hacer justamente eso, por lo que el conjunto de la misma, pero especialmente el Análisis del SC y el Análisis Contingente buscan activamente integrar los conceptos, las fuentes, relatos y análisis de los propios chinos. Esta consigna, sin embargo, es como seguir un manual para aprender a montar en bicicleta: no es suficiente si falta el conocimiento tácito; una sensibilidad que se trabaja mediante el contacto y la experiencia en primera persona del investigador con la cultura local y, necesariamente, con su idioma.

¹²⁹ El riesgo etnocéntrico es especialmente elevado cuando, como señala Triandis (1996), se estudian países con alta puntuación en la dimensión colectivista (e.g., la órbita cultural china) mediante constructos con un sesgo individualista. Esto es así, según Triandis, porque la *psicología* contemporánea occidental desde la que se analiza otras sociedades no es *universal* —algo que sólo descubre tras confrontar el trabajo de psicólogos no occidentales— sino una más de las múltiples variantes de una psicología universal basada en “síndromes culturales” comunes aún pendiente de desarrollo.

¹³⁰ Lo que hoy resulta más fácil gracias a la honestidad intelectual de cada vez mayor número de economistas e investigadores sociales *críticos* y a la más amplia difusión e influencia de su obra. Algo que sin duda es tributario de una singular grandeza de la civilización occidental: la capacidad para cuestionarse a sí misma de forma radical.

¹³¹ Hofstede (prólogo de Minkov, 2011, p. xii) afirma que la mayoría de investigadores en el área transcultural son norteamericanos que nunca han leído nada que haya sido producido en otros países (menos aún en otro idioma), por lo que es difícil que su sesgo etnocéntrico pueda aflorar. Esto explicaría además el ya reseñado sentimiento de distancia y extrañeza (Capítulo 2) que sienten cuando entran en “contacto” con el universo *emic* de los investigadores chinos.

En segundo lugar, este trabajo asume la estrategia de “triangulación” que propone Hofstede para contrastar la consistencia de la indagación empírica con los resultados de otras investigaciones que adoptan perspectivas y técnicas metodológicas diversas. Sin embargo, sostenemos que es posible “organizar” dicha estrategia de una forma más fructífera que va más allá del foco de interés de Hofstede en los valores de N1 y de un propósito genérico de cotejar resultados. En efecto, como muestra la Figura 2.1, en la aproximación empírica para investigar los modelos mentales, la profundidad de arraigamiento sirve de eje vertebrador de la estrategia de triangulación empírica. ¿Qué significa esto? Pues que además de una triangulación *lateral* dentro de un mismo nivel del EI —e.g., para cotejar los resultados dimensionales que ofrecen Hofstede, Schwartz u otros para N1—, se puede y debe articular una triangulación *vertical* que contemple además la consistencia simbólica de datos empíricos entre distintos niveles. Nótese que en la práctica el tipo de ejercicio de triangulación vertical que analiza la consistencia entre orientaciones de N1 y patrones de N3/N4 es el más habitual en Hofstede: e.g., correlacionando la orientación a largo plazo de los países con la tasa de ahorro de los hogares¹³². Sin embargo, ausente una teoría subyacente que estructure y relacione los distintos niveles del EI, dicha triangulación, por útil que sea, carece de un marco conceptual que guíe y dote de consistencia al esfuerzo por llegar a un “mapa” convergente no sólo de los elementos de interés para el investigador en N1, sino en el conjunto del EI.

La *triangulación arraigada* que proponemos, cuya esencia queda reflejada en la matriz de la Fig. 2.1, es un modo de triangulación *bidimensional* en el que el enfoque empírico no queda aislado¹³³, sino que se integra dentro de un marco teórico que permite estructurar y relacionar elementos del EI, tanto *intra* como *internivel*. De este modo, no sólo es posible identificar áreas con inconsistencias empíricas que aconsejan revisar los modelos (e.g., si la correlación del ejemplo del párrafo anterior hubiera sido negativa). También podemos mitigar el riesgo de una triangulación que reconfirme hipótesis erradas, como cuando se produce el tipo de disonancia formal-sustantiva expuesta en el epígrafe 1.2.3 del Cap. 5. Así, por ejemplo, como se verá, la relación constitutiva entre N2 y N3 nos induce a sospechar —y posteriormente confirmar con Potter (2005)— que gran parte de los analistas occidentales se equivocan cuando interpretan que la adopción oficial en China

¹³² Tomamos a efectos ilustrativo uno de los ejemplos de Minkov y Hofstede (2010) que correlaciona una orientación de N1 con la traza estadística en N4 de un comportamiento (más o menos ahorrador) de los agentes en N3.

¹³³ Ofrece irónicamente una triangulación que también lo es en un sentido geométrico.

de la terminología jurídica propia de la tradición legal liberal es reflejo de la voluntad de la élite política por emular (sustantivamente) el modo de gobernanza político-jurídico occidental¹³⁴.

3. El reto de la medición de la calidad institucional

3.1 Un problema pendiente de resolver

El giro institucionalista que emprende la Economía del Desarrollo ha sido acompañado por un considerable esfuerzo para medir la calidad institucional. Esto se ha ido materializando a partir de los años noventa del siglo pasado en un repertorio cada vez más amplio de indicadores elaborados por organismos multilaterales (en especial el Banco Mundial), organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas y agencias de calificación de riesgos (Alonso y Garcimartín, 2011, p. 8). A pesar de la inversión realizada, el resultado es insatisfactorio, y la calidad institucional, al menos en la forma en que se mide habitualmente, es un concepto confuso en el que muchas cuestiones quedan aún por resolver (Rodrik, 2004).

Esto es especialmente el caso de los indicadores que se utilizan como evidencia empírica en estudios econométricos comparativos multi-país para relacionar calidad institucional con crecimiento económico¹³⁵. Un ejercicio típicamente plagado de problemas con la selección y calidad de los datos, la metodología y la identificación de variables que, con frecuencia, se infravaloran cuando no directamente se ignoran¹³⁶ (Aron, 2000, p. 100).

3.1.1 La desconexión entre los indicadores de calidad institucional y el problema del desarrollo

Desde una perspectiva práctica, los indicadores de calidad institucional más ampliamente utilizados no han estado a la altura de lo que se esperaba de ellos. En un interesante trabajo basado en encuestas realizadas entre 2005 y 2007 a expertos en desarrollo de organismos multilaterales

¹³⁴ Esto es así, según Potter (2005) porque la mayoría de los analistas occidentales ignoran el proceso de “adaptación selectiva” mediante el que las normas legales occidentales importadas se interpretan (de forma sustantiva) de acuerdo al sustrato de valores y “formas de pensar” de una cultura legal autóctona.

¹³⁵ Para distinguirlos de los indicadores de gobernanza diseñados a medida para determinados países que emplea por ejemplo el PNUD y que no suelen emplearse para ningún tipo de ejercicio comparativo entre países (Arndt, 2008).

¹³⁶ E.g., muchos estudios encuentran relaciones estadísticamente significativas pero no se molestan en realizar análisis de sensibilidad sobre la especificación del modelo, o los valores atípicos, errores de medida, causalidad inversa entre regresores y crecimiento económico o la introducción de sesgos por la omisión de variables (ibid).

(Banco Mundial, ONU, OCDE), bancos internacionales, donantes de ayuda bilateral y académicos, Christiane Arndt (2008) reporta una serie de llamativas conclusiones:

- 1) La resistencia creciente de los países en vías de desarrollo (gobiernos y académicos) para aceptar unos indicadores que consideran ideológicamente sesgados (reflejan valores neoliberales y un ideal de gobernanza de países anglosajones) e inadaptados a la realidad local;
- 2) Los expertos de los organismos multilaterales que trabajan directamente supervisando o apoyando a los países en vías de desarrollo reconocen que estos indicadores raramente se emplean sobre el terreno. A esto contribuye la dificultad para “bajar” al ámbito de lo operativo indicadores demasiado generales y la renuencia de los políticos locales a ser estigmatizados en los *rankings* comparativos internacionales;
- 3) El uso de indicadores de calidad institucional, en especial los agregados, se ha convertido en una moda académica. El *seguidismo* (efecto manada) que esto provoca, unido a la opacidad y complejidad de tales indicadores, hace que su uso en la investigación esté “plagado de problemas” metodológicos que debilitan su rigor y la credibilidad de los resultados.
- 4) Varios motivos, entre ellos las externalidades positivas derivadas de su uso, llevan al predominio de unos pocos indicadores, cuando no del más importante de todos ellos: los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial (*World Governance Indicators*, WGI). Este efecto es tan acusado que relega a la práctica irrelevancia a la gran mayoría de indicadores *menores*, y en especial a los “alternativos” que pretenden corregir implícitos valorativos¹³⁷.
- 5) Los indicadores, cada vez menos utilizados y por tanto más irrelevantes en su razón de ser como herramienta al servicio de los líderes reformistas, se están convirtiendo en un fin en sí mismo que, impulsado por intereses espurios (e.g., justificar estudios académicos o la labor de organismo multilaterales; los intereses comerciales de las empresas que los venden), “detraen la atención de un enfoque más sencillo, y sin embargo más práctico y productivo”¹³⁸.

¹³⁷ Por ejemplo el proyecto DIAL de indicadores que reflejan la experiencia de las familias menos favorecidas, u otras iniciativas como *Global Integrity*, pasan desapercibidos porque las externalidades positivas que generan los principales indicadores —los que incluyen mayor número de países, los más utilizados en publicaciones, los que gozan de mayor prestigio al margen de su calidad intrínseca— les confieren un dominio apabullante (ibid). Esto lleva a plantearse: ¿cuál es la visión que realmente importa para el desarrollo? ¿La del banquero o economista de Washington o la del ciudadano de a pie que sufre en sus carnes la desigualdad y falta de oportunidades?

¹³⁸ Opinión de Jak Jabes (2002), Director de la División de Gobernanza y Cooperación Regional del Banco Asiático de Desarrollo (citado en Arndt, 2008, p. 11).

Más allá de que efectivamente se puede estar generando un problema de incentivos perversos en la definición y uso de los indicadores, y de que el aura de superioridad intelectual de Occidente en materia de desarrollo ha perdido brillo para los políticos y economistas del Sur (y sobre todo del Este asiático), los magros resultados cosechados por tanto esfuerzo e inversión tienen mucho que ver con que la medición de la calidad institucional es un tema difícil que se presta a un amplio margen interpretativo. Pero también con un enfoque predominante en el *establishment* económico que, anclado en un paradigma científico sólo apto para tratar con fenómenos simples, se encuentra desarmado para abordar la evolución de sistemas complejos, y por tanto, el desarrollo económico, ya sea en su vertiente empírica, como vemos ahora, o teórica, como vimos en el Cap. 5.

Tras un repaso de la literatura especializada que iremos viendo a lo largo de este apartado, los problemas que aquejan a la medición de la calidad institucional y sus indicadores pueden agruparse en tres categorías:

- 1) Problemas conceptuales: asociados al entendimiento frecuentemente defectuoso de qué es una institución, qué aspectos de la misma pueden medirse y cómo puede hacerse.
- 2) Problemas generales de operativización: asociados a las dificultades técnicas del trabajo empírico y a los múltiples sesgos y errores de medida que se introducen.
- 3) Problemas derivados de un sesgo eurocéntrico implícito: generado por los implícitos valorativos explícitos u ocultos en los principales índices de calidad institucional que se emplean en las investigaciones académicas y estudios aplicados.

Ante tal panorama, lo que resta de apartado se plantea como objetivo terminar de perfilar las bases conceptuales que permiten encuadrar un esfuerzo de validación empírica fecundo. Para ello será necesario categorizar según su tipología las diversas herramientas cuantitativas que exploran las instituciones, como paso previo para el análisis crítico de las mismas. También, centrarnos en especial en los principales índices de calidad institucional relativos al DII que, empleados en el caso de China, producen la PIC tanto en su versión amplia meta-institucional como más restrictiva asociada a la función institucional de protección de los DP.

El definitiva, éste será un ejercicio crítico y a la vez constructivo. Será crítico porque permitirá comprender qué miden realmente los indicadores que generan la PIC y por qué sólo ofrecen una imagen aproximada, generalmente sesgada, cuando no directamente engañosa, de lo que pretenden

o dicen medir. Por otra parte, será constructivo porque allana el terreno conceptual para motivar la estrategia de validación empírica que adoptaremos en este trabajo (y que se detalla en el cuarto apartado), y que permitirá no sólo entender por qué (razón artificiosa) se produce la PIC sino también abordar exitosamente su resolución en el Análisis Contingente del Cap. 8.

3.1.2 Un mapa conceptual para la aproximación empírica a las instituciones

Alonso y Garcimartín (2011) ponen el dedo en la llaga cuando afirman que un problema común a los indicadores de calidad institucional es que carecen de un marco teórico que “permita justificar el vínculo entre el indicador y el criterio definido de calidad institucional”, por lo que es necesario interrogarse primero sobre “¿qué es lo que hace que una institución sea de calidad?” (p. 10). En ausencia de una respuesta clara, se podría llegar al sinsentido de medir con gran denuedo lo que carece de relevancia. O, análogamente a un *hiperfactualismo* ateorico camuflado en un “conveniente” indicador sintético cuyo significado es imposible de explicar *a posteriori*, como sucede según Arndt (2008) con los WGI.

Es necesario pues, poner “los bueyes delante del carro”; la teoría al servicio de la praxis. Y para ello nos apoyaremos en el *mapa conceptual* para la aproximación empírica de las instituciones. Este “mapa”, que se muestra en la Figura 6.2, ofrece una *disección* de los diferentes elementos que componen las instituciones y clarifica su relación con otros factores que aun siendo no-institucionales inciden directamente en ellas. De este modo es posible entender qué es medible en un sentido epistemológico y cuáles son las carencias conceptuales de los principales tipos de indicadores de calidad institucional. La principal conclusión a la que llegaremos es que aunque estos indicadores —estandarizados y comparables entre países— pueden ser útiles como herramienta comparativa sincrónica (al modo de la literatura de Capitalismo Comparado), carecen de utilidad práctica para el estudio del cambio institucional (visión diacrónica) y por tanto para el desarrollo económico. En este caso, la única opción razonable es crear un modelo específico y apoyarse en elementos empíricos *ad hoc* apropiados a las circunstancias locales.

La mayoría de los indicadores relacionados con la calidad institucional, y en particular los que se utilizan como proxy de la calidad de la gobernanza política, provienen de valoraciones subjetivas recabadas a través de entrevistas o encuestas. Por lo general, tales valoraciones reflejan la

percepción de “expertos” internacionales¹³⁹ —o al menos “internacionalizados”¹⁴⁰— y, sólo en menor medida, directamente de los distintos agentes institucionales implicados: e.g., empresarios, funcionarios y hogares. Además de los indicadores *basados en percepciones* (*perception-based*), se emplean de forma minoritaria otros *basados en hechos* (*facts-based*) que en teoría son directamente observables y/o medibles: e.g., además de datos econométricos y estadísticos diversos, la existencia o no de determinadas provisiones legales, el tiempo medio necesario para abrir una empresa en un país, etc. (Arndt, 2008). Finalmente, aún más minoritariamente, y a caballo entre los dos primeros, otros indicadores se basan en la experiencia de los encuestados (*experienced-based*): e.g., cuántas veces ha sido el encuestado víctima de la corrupción administrativa.

Singular atención merecen en esta reflexión los WGI del Banco Mundial por considerarse los indicadores más influyentes y metodológicamente depurados relativos al buen gobierno de los poderes públicos: el área institucional más directamente relacionada con el crecimiento económico (Kaufmann y Kraay, 2008) y relevante para esta tesis. También, por ser un indicador sintético *agregador* de muchos otros indicadores, incluyendo el resto de los más importantes.

Daniel Kaufmann y su equipo en el Banco Mundial, padres intelectuales de los WGI, explican que éstos agregan exclusivamente indicadores basados en percepciones por tres motivos: (i) son precisamente las percepciones y juicios subjetivos de los diversos agentes informados/interesados¹⁴¹ los que son relevantes a efectos de explicar el comportamiento: es decir, se puede afirmar que poseen relevancia institucional; (ii) una cuestión de pragmatismo hace que recabar la opinión de los agentes sea la opción más adecuada, cuando no la única posible: e.g., para la medición de la corrupción; (iii) los datos teóricamente “objetivos” basados en hechos tienen un valor limitado ya que la especificación jurídica *de jure* y la realidad *de facto* sobre el terreno pueden diferir sustancialmente¹⁴² (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2009, p. 4). Por este motivo, opinan Kaufmann y Kraay (2008), los indicadores basados en hechos son menos objetivos de lo que aparentan y la

¹³⁹ Pertenecientes a organismos públicos o multilaterales (e.g., analistas-país de las principales agencias multilaterales de desarrollo), ONGs, fundaciones, proveedores comerciales de información y agencias de calificación de riesgos (como el *Economist Intelligence Unit*, *Global Insight*, *Political Risk Services* o *Gallup World Poll*), etc.

¹⁴⁰ En el sentido lato de reflejar opiniones ortodoxas sobre la economía y reflejar valores “globalizados”, en lo que incide que muchos expertos se hayan formado en universidades occidentales, y en particular estadounidenses.

¹⁴¹ Lo que incluye a decenas de miles de hogares y empresas así como miles de expertos que trabajan en el sector privado, ONGs y distintas agencias públicas (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2009, p. 4). Evidentemente, las percepciones tienen valor institucional en la medida en que reflejan la de los propios actores relevantes.

¹⁴² Sobre las divergencias entre las reglas formalmente especificadas y la realidad sobre el terreno, véase Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2005). Sobre la opinión del equipo de Kaufmann en relación a la distinción y ventajas comparativas de los indicadores basados en percepción frente a los basados en hechos, véase Kaufmann y Kraay (2008).

única distinción significativa que puede hacerse es entre los que están basados en reglas (*rules-based*) o en resultados (*outcome-based*). Así, y dado que incluso una regla escrita ha de ser interpretada para evaluar su grado real de exigibilidad (cumplimiento sobre el terreno), la WGI considera todas las variables primarias que agrega como basadas en percepciones¹⁴³.

Apoyándose en el trabajo de clarificación conceptual realizado en el Apartado 2, la Fig. 6.2 propone un mapa conceptual que facilita la aproximación empírica al análisis institucional. El mapa relaciona la realidad institucional (recuadro azul) con tres dominios diferenciables a efectos empíricos y sugiere un sencillo diagrama de flujo para mostrar cómo se construye dicha realidad. El flujograma, que debe entenderse sólo en el nivel agregado del conjunto de agentes¹⁴⁴, consta de cuatro pasos: (1) los agentes interpretan la realidad extra-institucional de N4 y (2) emplean sus modelos mentales para generar una respuesta que deja una traza objetiva también en N4; (3) esta respuesta agregada *observable* (resultado institucional) es realimentada por inferencia para alterar/reconfirmar sus modelos mentales, pero también (4) altera la realidad extra-institucional de N4.

Esta conceptualización, que se explica con mayor detalle más abajo, nos ayuda a visualizar dos problemáticas inherentes a la medición de la calidad institucional y que se relacionan, respectivamente, con los indicadores basados en *resultados* y en *reglas*:

1) La definición de la función institucional y la especificación de los *resultados* deseados que subdividimos a su vez en dos aspectos:

i) A diferencia de la tecnología¹⁴⁵, una función institucional esconde *siempre* una carga normativa que aflora en el momento de especificar los resultados que se esperan produzca. Por ejemplo, la protección de la propiedad privada nunca puede ser absoluta y la posibilidad de expropiación ha de ser contemplada. Para ello, cualquier Estado de derecho ha de determinar qué nivel de compensación “hace justicia” al enajenamiento de un bien privado¹⁴⁶. Así, la especificación tácita o explícita de una curva de indiferencia entre el interés público y el interés privado es una cuestión normativa insoslayable para definir qué

¹⁴³ Véase la tabla resumen de fuentes del WGI según se basen en reglas o resultados (Kaufmann y Kraay, 2008, p. 6).

¹⁴⁴ E.g., los modelos mentales así como la conducta que generan deben entenderse “en plural”, es decir, como una simplificación a nivel agregado (no individual) del conjunto de agentes (incluidos políticos) que intervienen en el juego.

¹⁴⁵ U otros factores extra-institucionales que presentamos más abajo y que conciernen hechos brutos cuya *sustancia* (más allá de su incidencia en los equilibrios institucionales) es independientes del observador (según Searle).

¹⁴⁶ ¿Qué doctrina se emplea para la valoración del bien? ¿Su precio de adquisición, de mercado, un porcentaje del valor público que se prevé genere su enajenación?

se entiende como la calidad institucional de la función “protección frente a la expropiación arbitraria por parte del gobierno”. Una visión puramente legalista, e.g., consistente sólo en asegurar la aplicación de las provisiones legales del país, conduciría a la sinrazón de que una compensación mínima o nula *no* fuese entendida como expropiación. En consecuencia, la medición de la calidad institucional presupone la especificación más completa posible de sus resultados meta, lo que implica una valoración normativa que no puede ser universal.

ii) Desde una perspectiva de la aproximación empírica, el *resultado* institucional tiene una manifestación en comportamiento humano (verbal o no verbal) que puede estudiarse bajo las perspectivas epistemológicas *emic* o *etic*. En primer lugar, se puede adoptar un enfoque *emic* para explorar la realidad ontológicamente subjetiva del comportamiento (N3). En este caso, importa explorar la motivación del agente ya que su comportamiento, de acuerdo a la realidad institucional dual (que en la figura se incluye dentro del recuadro azul), no sería más que la manifestación externa de sus modelos mentales subjetivos¹⁴⁷ (representación interna que se muestra en la zona “emic” de la figura). Por otra parte, también es posible un enfoque *etic* que se interesa por los hechos brutos, es decir, por la *huella* o *marca* que el resultado institucional deja en N4, esto es, en la realidad ontológicamente objetiva del mundo fenomenológico extra-institucional (zona “etic₁” en la figura). Nótese, sin embargo, que de modo directo, tal huella sólo permite:

- a) Constatar mediante la observación directa el *resultado* que produce: e.g., estadísticas sobre la inversión realizada por agentes privados durante el período reformista en China;
- b) Indagar en un sentido tautológico, mediante entrevista o encuesta a los agentes, si se obtiene el resultado institucional deseado: e.g., preguntando a inversores potenciales por el riesgo de expropiación que perciben¹⁴⁸.

No es de extrañar que una de las críticas más frecuentes a los indicadores de calidad institucional es que confunden, o no distinguen de modo explícito, *forma* y *función*

¹⁴⁷ Por lo tanto explorar ambas dimensiones institucionales (interna y externa) requieren el mismo ejercicio de abrir la caja negra de los modelos mentales e internarse en la realidad ontológicamente subjetiva subyacente. Los modelos mentales subjetivos proveen la guía que a través de la racionalidad intencionada se manifiesta en comportamiento *emic*, que en la concepción de Aoki puede ser “interpretado” aunque sea de forma aproximada (en base a una representación sinóptica) por todos los jugadores que participan en ese “juego institucional”.

¹⁴⁸ Nótese que tanto la constatación de la inversión realizada como la afirmación del inversor que dice que se fia de que su inversión no será expropiada (en el sentido lato ya referido) son hechos dentro del campo conductual (e.g., imágenes o palabras) y por tanto puramente fenómenos de N4 que deben ser interpretados por el (N3) del investigador.

institucional; y que en su mayoría son proxies del resultado y no de “los atributos” de una institución (Aron, 2000). Por eso, afirma Rodrik (2004, p. 2), incluso si la relación causal entre un *resultado* institucional y el crecimiento fuese correcta, el problema es que “los resultados no nos dicen qué reglas, legislación o diseños institucionales específicos son realmente los responsables del resultado institucional que es medido”. Por eso, Kaufmann y Kraay (2008) reconocen que la gran limitación de la mayoría de indicadores de gobernanza (*outcome-based*), en especial cuando son generales, es que son difíciles de asociar a “las intervenciones políticas que pueden influir en los resultados de gobernanza” (p. 2).

En conclusión, dados unos imperativos objetivos extra-institucionales (e.g., la inversión como clave del crecimiento), el análisis *etic* de los indicadores de calidad institucional basados en resultados puede ser útil para, *ceteris paribus*, valorar/comparar el desempeño de las instituciones (e.g., cuánta inversión se produce). Sin embargo, como bien afirma Rodrik (2004), desde una perspectiva institucional “los resultados son mudos”, y si bien es posible inferir que ningún agente intencionadamente racional ha invertido sin percibir suficiente confianza en la seguridad de los DP, bajo una perspectiva *etic*, es decir, sin abrir la caja negra de los modelos mentales de los agentes en N3, poco puede saberse sobre qué hace que un inversor se sienta seguro, o qué pueden hacer los poderes públicos para coadyuvar a ello. Estas dos cuestiones se tratan a continuación.

2) Siendo los indicadores basados en resultados frecuentemente tautológicos y “mudos”, el reto es determinar qué indicadores permiten orientar, valorar y comparar el esfuerzo de diseño institucional *in fieri* por parte de los poderes públicos. O, de modo análogo, la medición empírica de la *calidad* de la acción política para incidir en los resultados institucionales deseados. Antes de realizar en el Apartado 4 una propuesta motivada sobre qué es posible y cómo hacerlo, conviene primero abordar el uso de los indicadores basados en reglas (*rules-based*), y de modo más específico los relacionados con las leyes o situación *de jure* en un país.

Esta cuestión debe situarse, no obstante, en el marco más amplio de los factores exógenos que inciden en las instituciones —pues los equilibrios en los distintos juegos deben tomarlos en

cuenta— pero que en un sentido estricto son extra-institucionales¹⁴⁹. Estos factores, situados en el sector “etic₂” de la Fig. 6.2, pueden dividirse en dos grupos:

- i) Los factores más tenaces que no pueden ser alterados por la acción de los poderes públicos o que sólo pueden serlo de forma parcial e indirecta en un horizonte temporal de medio y largo plazo¹⁵⁰. Aunque constituyen un grupo ecléctico, todos forman parte de una realidad exógena al individuo que es *epistemológicamente objetiva* (susceptible de estudio científico). De mayor a menor tenacidad, incluye: la lógica y las leyes físicas, el entorno biofísico, las interdependencias institucionales¹⁵¹, la tecnología¹⁵², los recursos materiales en sentido amplio¹⁵³, la demografía o la repartición de poder. Estos factores “estructurales”, muchos de los cuales ya introdujimos en la topología del EI en el Cap. 4, pueden ser ontológicamente objetivos o subjetivos, más o menos abstractos, más o menos formalizables, pero todos se manifiestan (directa o indirectamente) por su efecto sobre hechos brutos extra-institucionales cuya “materialidad” los hace observables¹⁵⁴.
- ii) Los factores moldeables por los poderes públicos y que se asocian al rol que el gobierno asume dentro del “juego político”. Incluye la manifestación *etic* de una acción política¹⁵⁵ que sólo al trasladarse a los ciudadanos, organizaciones, grupos de interés, etc., adquiere

¹⁴⁹ Porque al margen de su conexión con el universo institucional tienen una realidad material objetiva de *hecho bruto*. Recordando aquí la distinción que hacíamos en el Cap. 4 (al presentar N4) entre dos tipos de poder, el *poder* que nos interesa aquí es a-institucional: un *poder material para transformar* (e.g., que confiere la tecnología bélica y que se basa en realidades tan prosaicas y medibles como el alcance y precisión de los proyectiles) cuyo fundamento último no es la vertebración de la acción colectiva aunque sea empleado como herramienta *institucional* (e.g., por el Estado, etc.).

¹⁵⁰ Aparecen como limitaciones estructurales de N4 o de N3 institucional (interdependencias sistémicas).

¹⁵¹ Para entender cabalmente la inercia que provocan las interdependencias dentro de la matriz del EI, imaginemos las resistencias titánicas que habrían de vencerse para “forzar” la evolución del idioma hablado en España para que convergiera con el chino. Aunque el ejemplo es rocambolesco, ayuda a visualizar que la irreversibilidad en la construcción de los sistemas complejos sociales hace que haya aspectos de la realidad institucional que adquieran un nivel de solidez equiparable, cuando no superior, al de muchos sistemas físicos.

¹⁵² En un sentido amplio que incluye conocimiento no institucional que permite transformar el mundo externo con mayor eficiencia: e.g., los conocimientos de un cirujano, pero también los de un tecnócrata o un economista, o la tecnología encapsulada en armas modernas que confieren superioridad militar.

¹⁵³ El agregado de los artefactos materiales (provenientes de la transformación del entorno físico) y los recursos financieros que permiten adquirirlos en el extranjero (reservas de divisas).

¹⁵⁴ E.g., el constructo abstracto “poder” es aprehensible porque genera una realidad material de *posibilidad* o *coacción* que es sustantiva, como comprobarían todos los pueblos invadidos por la supremacía de la fuerza del invasor. Lo mismo puede decirse del resto de factores “estructurales” que desbordan la realidad subjetiva de cada individuo pero que son objetivos desde un punto de vista epistemológico (si como señala Searle asumimos que existen las ciencias sociales).

¹⁵⁵ Solo su realidad *etic* en el campo conductual (e.g., el anuncio de una promesa política) pues hallar el *emic* subyacente implicaría abrir la “caja negra” de los modelos mentales de aquellos que ejercen el poder político.

valor institucional¹⁵⁶: e.g., cambios en la legislación, en los mecanismos de exigibilidad, y más en general, cualquier traza en N4 de la acción del gobierno¹⁵⁷. La acción política (y los efectos que produce) está a su vez condicionada por los factores más tenaces del primer grupo que le confieren, entre otros, un mayor o menor grado de transmisibilidad¹⁵⁸.

¿De qué modo es relevante lo antedicho para la medición de la calidad institucional? En primer lugar, puesto que ya ha sido tratado con el enfoque de Aoki, y antes aún al abordar las dificultades asociadas al trasplante institucional, no vamos a abundar sobre la ingenua pretensión de emular un resultado institucional a través de una mera transposición de aspectos formales (e.g., determinadas leyes). Baste aclarar que el efecto institucional que produce la acción política está condicionado por una realidad *etic* exógena al individuo (definida por el perfil demográfico, tecnológico, de recursos materiales, interdependencias institucionales, el entorno biofísico...) así como por otra que es endógena al mismo: los modelos mentales de los emprendedores políticos que cambian las reglas del juego y del conjunto de la población que reacciona ante tales cambios. Por tanto, como muestra la Fig. 6.2, la configuración o forma institucional queda indisociablemente constituida por la compleja interacción de una doble realidad: la *emic* de los modelos mentales de los agentes y la *etic* de un ámbito exógeno.

Esto significa que un indicador basado en reglas o, más ampliamente, cualquiera que se limite a recoger un aspecto formal y fácilmente medible de la realidad exógena (*etic*₂) —sea una ley u otro¹⁵⁹— no constituye por sí solo un proxy válido de la función institucional ni por tanto de su *calidad*. Esto se aplica igualmente a la caracterización de aspectos formales del sistema político (elecciones, constituciones, diseño del poder ejecutivo, modo de vertebración del Estado, etc.) que se emplean en numerosos estudios empíricos para relacionarnos con el

¹⁵⁶ Valor que evidentemente dependerá de la *credibilidad* que merecen bajo la perspectiva de los agentes. En definitiva de la interpretación que éstos hacen desde a partir de sus modelos mentales (N3).

¹⁵⁷ El concepto de gobernanza (como equilibrio positivo de un juego institucional) surge precisamente como reconocimiento de que las reglas formales no determinan ellas solas cómo se juega el juego político. Así, al amparo de un mismo marco normativo *de jure* se producen realidades institucionales *de facto* divergentes (e.g., las notables diferencias *reales* entre el comportamiento promedio de la policía en EE.UU. y en la UE). Por otra parte, la forma real de actuar de la élite política, funcionarios, etc. —su traza observable en N4— tiene profundo valor simbólico y sirve para señalar una dirección que puede contrastar con el marco normativo teórico de la ideología oficial.

¹⁵⁸ E.g., el grado de exigibilidad que impone la administración para cumplir el código de circulación depende de la capacidad del Estado, constructo que a su vez integra el conocimiento de políticos y funcionarios, la tecnología disponible, la dedicación de recursos financieros y materiales (radares), e interdependencias institucionales (e.g., la eficiencia del sistema judicial para ejecutar sanciones, la formación, disponibilidad y probidad de jueces y policías).

¹⁵⁹ E.g., recursos financieros o materiales de diversa índole, la tecnología incorporada en maquinaria u ordenadores, etc. Aunque el que sea *formal* facilita su transferencia directa, su aprovechamiento dependerá de toda una serie de complementariedades institucionales y no-institucionales (tecnológicas).

crecimiento económico (Aron, 2000, p. 100). Aunque por no ser numéricos, no reciben el nombre de *indicadores de calidad institucional*, se usan *de facto* como tales. En resumen, los aspectos formales, aislados del marco institucional y del entorno exógeno específico, no pueden interpretarse, valorarse, y menos aún compararse entre países desde una perspectiva relativa a la calidad institucional.

En segundo lugar, Kaufmann y Kraay (2008) señalan otras limitaciones que hacen que los indicadores basados en reglas, a pesar de su aparente claridad y objetividad, sean de escasa utilidad. Es posible, por ejemplo, valorar positivamente (dar más puntos) a un país que crea una comisión anticorrupción que sobre el papel es independiente del gobierno. Aparte del ya mencionado problema de que alguien (experto) tiene que valorar en última instancia hasta qué punto la especificación *de jure* se corresponde con una aplicación efectiva (realidad *de facto*), estos autores señalan que la ausencia de una teoría clara que establezca la relación causal entre reglas específicas o procedimientos y los resultados institucionales deseados hace “difícil saber qué debe ser reformado y en qué orden” (p. 6). Por eso, continúan, el que esta relación causal sea compleja, frecuentemente no entendida, y de efecto retardado, “complica la interpretación de los indicadores basados en reglas”.

Finalmente, la crítica del profesor Benito Arruñada (2007; 2009) a los informes *Doing Business* del Banco Mundial —epítome de los indicadores de gobernanza sustentados en reglas— sirve para ilustrar el mito de la *formalización* como método simple y práctico para impulsar la calidad institucional. También corrobora empíricamente la idea (apoyada en el enfoque de Aoki) de que las reglas formales no son instituciones en sí mismas: no forman parte de los modelos mentales y sólo son relevantes institucionalmente, al igual que cualquier otro factor exógeno, en la medida en la que inciden en el equilibrio del juego considerado.

Doing Business, basado en el trabajo de Djankov *et al.* (2002), pretende reflejar de un modo pautado y lo más objetivo posible (que deje el menor margen de interpretación al analista) la facilidad con la que pueden establecerse y operar empresas privadas. Su índice más conocido mide el número de trámites, el coste y tiempo que son necesarios para abrir una empresa en 189 países. Al margen de varios problemas metodológicos que critica Arruñada en sus artículos, su conclusión más relevante a la presente reflexión es el escaso valor institucional de la formalización cuando no se sustenta sobre una realidad de capacidades y buenas prácticas

subyacente. Simplificando, Arruñada defiende que la inversión en formalización, que tiene un coste de oportunidad y detrae recursos de otros proyectos, no debe ser un fin en sí mismo¹⁶⁰. La “carrera de caballos” (*horse racing*) entre países en vías de desarrollo por mejorar su *rating* en *Doing Business* de cara a atraer inversión, genera una compulsión “formalizadora” que, apoyada en nuevas tecnologías, lleva con frecuencia a actuaciones apresuradas y de baja calidad. El resultado es que la aparente mejora formal (o cosmética) de la calidad institucional que se refleja en los indicadores (e.g., reducción del coste y plazo para registrar una empresa), se realiza a expensas de soterrar disfuncionalidades sustantivas que incrementan los costes futuros (e.g., la pobre calidad de los datos del registro mercantil aumenta los costes, plazos y la calidad de transacciones futuras así como los costes de litigación).

Aunque el análisis de Arruñada se enfoca en los informes *Doing Business*, la principal conclusión de su trabajo tiene un alcance general: para reducir los costes de transacción, la prioridad no debe ser minimizar el coste de formalización, sino maximizar el valor que ésta produce. Así, al igual que repartir diplomas de ingeniería aleatoriamente entre la población no resuelve un problema de capacidades técnicas, la formalización tiene escaso valor institucional cuando no es congruente con una realidad subyacente (institucional y del entorno exógeno).

Recapitulando, el carácter tautológico y excesivamente genérico de los indicadores basados en resultados, y las limitaciones para una medición significativa de la calidad institucional mediante indicadores basados en reglas y centrados en los aspectos formales de las instituciones, nos llevan a descartar las dos opciones más fáciles y habituales para abordar el estudio empírico de las instituciones. Renunciar a estos dos “atajos” (demasiado fáciles y atractivos como para ser verdad), deja como única opción emprender el camino arduo pero potencialmente fecundo que lleva a abrir la “caja negra” de los modelos mentales en N3. Para ello, los “bueyes” de un enfoque teórico adecuado deben tirar del “carro” de la indagación empírica, y no dejar que ésta se vea arrastrada por fuerzas espurias: la facilidad para medir, comparar, emular, etc. Este camino requiere un enfoque empírico más sofisticado, sensible al marco institucional, adaptado a la realidad de cada país y menos centrado en los *rankings* y en la comparabilidad. También ha de ser un enfoque que recordando la frase atribuida a Albert Einstein de que “no todo lo que puede ser contabilizado

¹⁶⁰ Esto no significa según Arruñada (2007) que simplificar los procedimientos para la creación de empresas y eliminar trámites innecesarios no contribuya a mejorar el marco institucional, pero sí que el valor real de hacerlo no puede medirse en términos tan simples. Es necesario un enfoque sustantivo que contemple el *tradeoff* en el diseño de las instituciones formales y su efecto sobre el ciclo de vida completo de la empresa.

cuenta, y no todo lo que cuenta puede ser contabilizado”¹⁶¹, destierre el fetichismo de lo formal y tangible para interesarse por lo sustantivo, al margen de la mayor o menor facilidad con la que pueda ser aprehensible y cuantificable. Antes de proponer en el Apartado 4 un enfoque adaptado al problema de investigación que nos ocupa, revisamos los principales indicadores de calidad institucional que, al penalizar a China, generan la PIC. El análisis crítico de los mismos nos permitirá entender por qué son de escasa utilidad para abordar la problemática del desarrollo y se hace necesario construir un enfoque metodológico alternativo útil a la praxis institucionalista.

3.2 Análisis crítico de los índices de calidad institucional que generan la PIC

3.2.1 La PIC: repaso de los principales indicadores de calidad institucional

I. Los WGI del Banco Mundial

La PIC tiene, naturalmente, su sustento cuantitativo. Y en ningún lugar es este más obvio que en los WGI, es decir, en los indicadores de gobernanza más importantes y empleados en la actualidad. Según el documento oficial más actualizado del Banco Mundial¹⁶², los WGI, disponibles anualmente desde 1996, se basan en la agregación según determinados criterios, de más de 400 variables provenientes de 35 fuentes y de un total de 33 organizaciones distintas. Ofrecen seis indicadores agregados (con datos de origen no duplicados) que pretenden reflejar diferentes dimensiones de la calidad de gobernanza para más de 215 economías¹⁶³. Estas seis dimensiones, con sus respectivas abreviaciones (en inglés) y una descripción básica, son¹⁶⁴:

- Voz y rendición de cuentas (*Voice and Accountability*), **VA**: percepción sobre el grado en el que los ciudadanos de un país pueden elegir su gobierno, tienen libertad de expresión y de asociación así como una prensa libre.
- Estabilidad política y ausencia de violencia (*Political Stability and Absence of Violence*), **PS**: percepción sobre la probabilidad de que el gobierno pueda sufrir desestabilización o ser derrocado por vías inconstitucionales o violentas.

¹⁶¹ Frase que presumiblemente dejó Albert Einstein escrita en una pizarra en el Instituto de Estudios Avanzados de Princeton: “*Not everything that can be counted counts, and not everything that counts can be counted*”.

¹⁶² Verificado por última vez en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/> el 18 de mayo, 2015.

¹⁶³ Véase la tabla resumen de las fuentes primarias agregadas así como la naturaleza de los datos que de cada una de ellas provee (experto o encuesta) en Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2011, p. 29).

¹⁶⁴ Véanse las descripciones de estas dimensiones en sus respectivos ficheros (.pdf) disponibles en la siguiente página oficial del BM: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#doc> (último acceso el 14/2/17).

- Efectividad gubernamental (*Government Effectiveness*), **GE**: percepción sobre la calidad de los servicios públicos, de la administración del Estado y de su grado de independencia respecto de presiones políticas, la calidad de la formulación y ejecución de sus políticas así como la credibilidad del compromiso del gobierno ante tales políticas¹⁶⁵.
- Calidad regulatoria, (*Regulatory Quality*), **RQ**: percepción sobre la capacidad del gobierno para formular y ejecutar políticas y regulaciones apropiadas que permiten y promueven el desarrollo del sector privado.
- Estado de derecho (*Rule of Law*), **RL**: percepción sobre el grado en el que los agentes tienen confianza en la reglas de la sociedad y se comportan de acuerdo a ellas.
- Control de la corrupción, (*Control of Corruption*), **CC**: percepción sobre el grado en el que los poderes públicos actúan en beneficio propio, incluyendo las formas de corrupción en pequeña y gran escala, así como la “*captura*” del Estado por parte de élites e intereses privados.

Estas seis dimensiones, según Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2010), reflejan diferentes aspectos de la noción de *gobernanza*:

- 1) VA y PS, al proceso relativo a la selección, *supervisión* y sustitución de los gobiernos;
- 2) GE y RQ, a la *capacidad del gobierno* para formular y ejecutar de modo efectivo políticas apropiadas; y
- 3) RL y CC, el respeto de ciudadanos y poderes públicos a las *instituciones* que gobiernan las interacciones económicas y, más ampliamente, sociales entre ellos.

Conviene señalar, no obstante, que la relevancia estadística de esta separación es cuestionable —Kaufmann *et al.* (2011) reconocen que se limitaron a seguir su mejor criterio¹⁶⁶— y que de hecho es fácil apreciar múltiples interdependencias entre las distintas dimensiones: e.g., entre el Estado de derecho y la corrupción, o entre el control de ésta y la efectividad gubernamental. Langbein y Knack (2010), basándose en un estudio empírico, afirman de modo convincente que, entre otros

¹⁶⁵ En cuanto al compromiso del gobierno con sus políticas que forma parte de GE, como muestra la descripción más detallada que ofrece el BM en su web (ya citada), se refiere en particular al riesgo de que un gobierno cambie sus principales orientaciones políticas de un año a otro, generando un clima para las empresas más complejo.

¹⁶⁶ Es decir, los autores del WGI no emplean técnicas factoriales ni otros métodos para explorar la dimensionalidad (*dimensionality*) de los datos subyacentes (Langbein y Knack, 2010).

motivos por un problema de solapamiento conceptual, las seis dimensiones remiten a un mismo concepto general e indiferenciado de “buen gobierno”. Aún así, y sin necesidad de llegar a tal extremo, sostenemos que existe al menos una diferencia significativa entre el primer indicador, VA, claramente relacionado con las constricciones o contrapesos a los que ha de someterse un gobierno, y los cinco restantes, todos aspectos diversos relativos al desempeño del Estado en la provisión de bienes públicos¹⁶⁷: desde su dimensión más básica y dada por hecha —orden y seguridad (PS)—, hasta la más sofisticada y técnica de un marco regulatorio (RQ) que apoye el desarrollo de una economía avanzada.

En las columnas 1 a 12 de la Figura 6.3a se muestran estos seis indicadores del WGI para China y otros 17 países para 1996 y 2014, respectivamente el primer año en que se confeccionan y el último en que están disponibles¹⁶⁸. Los países no han sido seleccionados al azar, sino por distintos motivos, algunos ya anticipables y otros que se irán viendo en lo que resta de documento: e.g., EE.UU. y el R.U. como prototipos del RIIO, Japón y Corea del Sur por ser respectivamente la economía más avanzada de Asia y un NPI de referencia; otros países o territorios asiáticos (Hong Kong, Taiwán y Singapur) por su cercanía cultural y (como se verá) por su especial relevancia a efectos de una comparativa institucional con la RPCh; también se incluyen algunos países europeos como referencia próxima de distinta índole¹⁶⁹ así como otros grandes países emergentes que ofrecen puntos comparativos de interés.

El primer dato de interés es que China es el país de la tabla que recibe peor puntuación en “voz y rendición de cuentas” en 1996 y en 2014. Incluso, durante este período, su puntuación baja de 24 a 20/100. En términos precisos, lo que esto significa es que recibe la peor valoración por parte de los “expertos” internacionales (o internacionalizados) que alimentan muy mayoritariamente las fuentes con las que se confecciona el indicador que además, por su metodología de agregación¹⁷⁰

¹⁶⁷ Esto es consistente con la idea de Langbein y Knack (2010, p. 366) de que VA no sólo incluye los resultados que produce la gobernanza (i.e., CC, RL, GE, RQ, PS) sino “creencias” (sic) sobre el mejor modo para lograrlos.

¹⁶⁸ En la fecha de redacción de este capítulo a mitad de 2015.

¹⁶⁹ España por razones obvias; Francia y Alemania como grandes economía de la Europa Continental; Suecia como prototipo de modelo nórdico de sociedad del bienestar y Polonia como economía principal de Europa del Este que recorre la senda desde una economía planificada hasta su plena integración en la UE.

¹⁷⁰ Un método de agregación que emplea el *modelo de componentes no-observables* (UCM) cuya premisa básica es que cada fuente individual provee una señal imperfecta de una noción subyacente de gobernanza más profunda y difícil de observar directamente. Este enfoque estadístico trata con el problema de “extracción de señal” aislando el componente común de la gobernanza inobservable en cada señal individual (Kaufmann *et al.*, 2011, p. 9-12).

tiende a resaltar los valores correlacionados entre ellos y a penalizar los más atípicos. En esos datos, repetimos, no hay que leer más ni menos que eso.

Por otra parte, conceptualmente la PIC consiste en no entender cómo China logra desarrollarse bajo un modo de gobernanza política que no constriñe la acción del gobierno de modo imperativo como hace el Estado de derecho liberal-occidental. Así, con niveles de voz y rendición de cuentas (VA) tan bajos, la praxis *referentista* de la NEI supone que es imposible producir el compromiso creíble de proteger los DP y en particular la propiedad privada en un sentido lato: como derechos económicos que produce la propiedad, la inversión, los activos financieros, el conocimiento, etc; y, por tanto, se supone que no se dan las condiciones “institucionales” conducentes a los resultados universalmente necesarios para la prosperidad económica pues el gobierno no tiene los incentivos para proveer los bienes públicos necesarios para el desarrollo. En conclusión, el mejor proxy que ofrecen los indicadores de calidad de gobernanza del BM es el ratio entre la producción efectiva de bienes públicos y el grado de constricción por la vía material de la acción del gobierno. Este ratio lo calculamos de dos formas:

- 1) Ratio entre la “efectividad gubernamental” (GE) y VA (ver C13 y C14 para 1996 y 2014). Nótese que en los WGI, GE es un parámetro especialmente significativo que recoge “las percepciones sobre la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración y el grado de su independencia de presiones políticas, la calidad de la formulación política y su ejecución, y la credibilidad del compromiso del gobierno a tales políticas” (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2009, p. 6).
- 2) Ratio entre el promedio de los cinco indicadores (PS, GE, RQ, RL y CC) relativos a resultados institucionales y reflejo del desempeño de la acción (no de la constricción) de los poderes públicos, MRI, y VA (C15 y C16).

Los resultados, como era de esperar, ofrecen la viva imagen numérica de la PIC: en ambos modos de cálculo, China es de lejos el país de la Fig. 6.3a con un mayor ratio entre desempeño institucional inducido por la acción del gobierno y el grado de constricción imperativa al ejercicio de poder. En 2014, estas cifras eran de 2,8 y 2,3 para China, mientras que la media de los cinco países emergentes incluidos en la tabla apenas llegaban al 1,1 y 1,0 respectivamente. En definitiva, la PIC es reflejo de la incapacidad para explicar teóricamente una anomalía: unos resultados

institucionales asociados al proceso de desarrollo chino superiores a lo que se podría esperar de una muy baja calidad *percibida* de su gobernanza política.

Podría considerarse que con el uso de los WGI, los índices de lejos más influyentes en el panorama internacional de la medición de la calidad institucional, se agota el retrato del rostro cuantitativo de la PIC. Máxime, porque los autores que confeccionan estos índices ni son ingenuos ni pecan de inmodestia, pues medir la calidad institucional, reconocen Kaufmann, Kraay y Mastruzzi (2009, pp. 2-3), es un ejercicio siempre aproximado y sujeto a errores que afectan a todos los índices. La diferencia es que los WGI son transparentes en la identificación de sus múltiples fuentes, escrupulosos en el tratamiento de los errores y explícitos en su identificación, algo, sostienen los autores, que no es habitual en otros casos. Sin embargo, Kaufmann *et al.* (2009, p. 5) avisan de que estos indicadores agregados sirven como “primera herramienta para un análisis comparado amplio entre países y para evaluar tendencias amplias a lo largo del tiempo”, pero son por lo general demasiado “romos” (*blunt*) para ser útiles para “formular reformas específicas de gobernanza en los contextos particulares de los países”. Es decir, los WGI son “complementarios” de otros esfuerzos orientados a “construir mediciones de gobernanza más detalladas, con frecuencia para un sólo país” (p. 5).

Lo que antecede nos anima a *abrir* los WGI y ver qué hay dentro, convencido de que es mucho lo que de ello se puede aprender e inferir para el ejercicio que nos ocupa. Así, elegimos a título ilustrativo el índice VA para China de 2014, puesto que es el principal denominador que vamos a emplear en nuestros ratios. Nos fijamos en particular en las 11 fuentes de datos que se emplean para confeccionarlo según la Fig. 6.3b. En primer lugar, en la fila 4, con el valor atípico de 0,70 (el máximo de la tabla), sale a relucir uno de los problemas por los que la metodología de agregación ha sido criticada. El Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD), una agencia especializada de la ONU, sólo trabaja en el ámbito rural de los países más pobres y también en vías de desarrollo, por lo que las puntuaciones de estos últimos es especialmente alta¹⁷¹. Se entiende así la advertencia de Kaufmann *et al.* (2011, p. 8) de que la heterogeneidad de las fuentes también lo es de los baremos de referencia empleados, de modo que la comparación entre ellas es problemática.

¹⁷¹ Como puede verse en la hoja de cálculo (cuyo enlace aparece en la Fig. 6.3b), de los 98 países subdesarrollados y en vías de desarrollo que alimentan esta fuente, la puntuación más baja en VA es un 30. Además está el problema de un “ámbito” o *scope* muy reducido que evalúa aspectos muy concretos: e.g., sobre “*policy and legal framework for rural organizations*” o “*dialogue between government and rural organizations*” (Kaufmann *et al.*, 2009, p. 58).

En cualquier caso, y puesto que el método de agregación a través del modelo de componentes no-observables genera una serie de ponderaciones o pesos para cada una de las fuentes individuales, el efecto de la IFAD sobre el valor final de VA es despreciable (0,5%). Lo mismo sucede, como muestra la Fig. 6.3b, con las dos fuentes basadas en encuestas (en las que nos centraremos posteriormente) y que, en general, según los autores, tienden a tener un peso singularmente bajo en los WGI¹⁷². De hecho, sólo las tres primeras fuentes, todas ellas basadas en valoraciones de expertos internacionales, tienen un peso conjunto de dos tercios (67%) del valor final.

No podemos concluir este epígrafe sin mencionar algunas de las críticas dirigidas específicamente contra los indicadores sintéticos o agregados, y en particular a los WGI¹⁷³. Esto último, seguramente facilitado por su comparativamente alto, aunque limitado, grado de transparencia¹⁷⁴. La principal justificación para construir índices agregados es reducir los errores de medición, al menos aquella parte idiosincrática que no está correlacionada entre diferentes fuentes. Sin embargo, aunque en teoría un índice agregado debería ser más preciso y fiable en comparación con el uso aleatorio de cualquiera de los componentes que agrega, la realidad es que (i) subsiste un grado de arbitrariedad inherente en su confección (e.g., tanto en la categorización o “cesta” a la que se agrega cada fuente de datos, como en la elección del método de ponderación de las fuentes), y que (ii) la complejidad del proceso de agregar más de 200 subíndices, algunos de ellos a su vez sintéticos (como hacen los WGI), hace que al final nos perdamos en el bosque y dejemos de saber exactamente qué estamos midiendo y cuáles son sus limitaciones (Arndt, 2008).

A estos problemas debemos añadir otro de singular importancia: la infrarepresentación e infravaloración crónica de los datos provenientes de encuestas, y en particular aquellas dirigidas directamente a los hogares. Aunque estas encuestas sólo están disponibles en algunos países (en las que son comercialmente viables), lo que genera tal anomalía es la elección de un método de selección de fuentes y de agregación potenciador de (i) las que tienen mayor cobertura geográfica y de (ii) los datos que presentan mayor correlación entre sí (Arndt, 2008). Los autores, Kaufmann *et al.*, en vez de corregir este doble sesgo, permiten que los WGI reduzcan a la práctica irrelevancia la

¹⁷² La media ponderada atribuye mayor peso a las fuentes con mayor correlación entre ellas. Véase la hoja de cálculo con los pesos así calculados en http://info.worldbank.org/governance/wgi/WGI_Weights.xlsx. En definitiva, aunque los indicadores basados en encuestas representan el 27% de las entradas, sólo asumen un 14% del peso total en la media ponderada (véase Kaufmann *et al.* 2009, p. 14).

¹⁷³ Para una revisión de esta literatura crítica, véase Langbein y Knack (2010, p. 351-353) o Thomas (2010, p. 34).

¹⁷⁴ Pues parte de los datos agregados en los WGI provienen de empresas comerciales y son opacos, lo que imposibilita la reproducibilidad de su cálculo. Por eso, como afirma Arndt (2008), los WGI no son replicables.

voz de los propios agentes institucionales que generalmente valoran sus instituciones con menor severidad que los expertos internacionales cuya opinión altamente correlacionada magnifica.

Esta metodología, que supone la “expulsión” *de facto* de los datos atípicos —“típicamente” las encuestas de hogares que ofrecen información especialmente valiosa desde una perspectiva institucional—, es engañosa pues no genera un ejercicio de *triangulación* real (como el que hemos propuesto) en el que diferentes perspectivas convergentes permiten afianzar la validez de las mediciones. Más bien provoca una convergencia espuria hacia una posición *dominante* al margen de sus méritos: por la elección de una metodología sobre otra y por otros sesgos que como veremos más abajo generan tal posición dominante (e.g., el “efecto manada” entre expertos internacionales, etc.). En conclusión, todo esto, unido al ya referido problema de solapamiento entre los diferentes ejes de gobernanza en los WGI, hace que como sugieren Langbein y Knack (2010), el uso directo de los indicadores más sencillos que ofrecen las fuentes primarias, pueda ser una opción más nítida y precisa (aunque también más ruidosa) de lo que se pretende medir.

II. Freedom House: Libertades fundamentales y derechos políticos y civiles

Dentro de las fuentes individuales que alimentan el índice VA de los WGI, los datos de Freedom House (FH) —organización no-gubernamental basada en Nueva York y dedicada a la promoción de los valores democráticos en el mundo— son los que mayor peso tienen (casi 26%), contribuyendo a través de un total de ocho registros individuales (Kaufmann *et al.*, 2009, p. 51). Estos indicadores, incluidos en los informes emblemáticos sobre libertad en el mundo —“Freedom in the World”— que anualmente publica FH, revisten especial interés por varios motivos.

En primer lugar, la Fig. 6.3b muestra que, una vez reescalado en el indicador agregado VA para asegurar la comparabilidad entre distintas fuentes, FH es la que otorga la puntuación más baja a China: 0,1. Esto es consistente con los datos directos que ofrece FH en “Freedom in the World 2015”. Entre 1 (mejor) y 7 (peor), China recibe en libertades y derechos políticos (*political rights*) un 7, es decir, la puntuación más baja que se corresponde con “pocos o ningún derecho” debido a la “opresión severa del gobierno”¹⁷⁵. En cuanto a libertades y derechos fundamentales (*civil liberties*),

¹⁷⁵ Según FH, los países y territorios con una nota de 7 sufren una severa opresión del gobierno que elimina o reduce a un mínimo los derechos políticos. En ocasiones se trata de países inmersos en conflictos armados o con Estados fallidos (el gobierno central no goza del monopolio de la violencia). Inferimos por tanto que China, no padeciendo de lo segundo, es considerada por FH poco menos que un paradigma de represión política (Freedom House, 2015b, p. 4).

la puntuación de 6 respondería a la restricciones severas (*strongly restricted*) a la libertad de expresión, asociación y manifestación. En definitiva, FH sitúa a China en un pequeño grupo de diez países que se sitúan justo por encima de “lo peor de lo peor” (Freedom House, 2015, p. 20), es decir, por encima de la República Centroafricana, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Corea del Norte, Arabia Saudí, Somalia, Sudán, Siria, Turkmenistán y Uzbekistán.

En segundo lugar, FH no esconde sus implícitos normativos y señala sin tapujos qué derechos políticos y libertades fundamentales toma como deseables. Así, los informes *Freedom in the World* parten del supuesto no sólo de que los estándares en esta materia son universales —pues “se aplican para todos los países y territorios, al margen de su situación geográfica, composición étnica o religiosa, o nivel de desarrollo económico”— sino que, además, asumen que el mejor modo para conseguir “la libertad” es el modelo de las “sociedades democráticas liberales” (Freedom House, 2015b, p. 1). Así, y puesto que FH se interesa principalmente en las libertades y derechos *reales* de los que disfrutaran los ciudadanos, preconiza *de facto* un modo *sustantivo* de gobernanza política en el que tales libertades y derechos sólo pueden conseguirse a expensas de limitar el margen discrecional del gobierno. Y, si bien es cierto que una protección efectiva de derechos y libertades exige un gobierno capaz de proveer un mínimo de bienes públicos (seguridad, justicia, etc.), FH no se centra en el desempeño o la efectividad de la acción del gobierno *per se* (2015, p. 3).

Aunque los “expertos” del FH y sus colaboradores externos deben aplicar criterios relativamente objetivos, y todo el proceso de valoración está sujeto a un mecanismo de revisión y control centralizado, cierto grado de subjetividad es inevitable¹⁷⁶. Sin embargo, la “limitación crítica” de los indicadores de *Freedom in the World*, afirman Shi y Lou (2010, p. 176), es que aunque intenten ser lo más neutros posible y considerar parámetros objetivables y observables —e.g., hay censura en la prensa o internet o no—, sólo son la visión de expertos externos¹⁷⁷ (*outside experts*). Por tanto, no nos dice nada sobre la realidad *emic*, es decir, sobre “cómo la gente dentro de China percibe los cambios en el clima político”. Y esto es un problema porque como sostienen estos autores, a pesar de que son las valoraciones subjetivas de la ciudadanía las que cuentan, y no una

¹⁷⁶ “Un elemento de subjetividad es inevitable”, reconoce FH, a pesar de que el proceso “enfatisa la consistencia metodológica, el rigor intelectual y juicios equilibrados y no sesgados” (Freedom House, 2015b, p. 2).

¹⁷⁷ Por ejemplo, ¿cuánta censura es mucha censura? ¿Hay tipos de censura más graves que otros? ¿Depende sólo de mecanismos coactivos explícitos o puede ser autocensura a través de una coacción más difusa pero no menos real?

supuesta realidad objetiva, “los estudiosos de política comparada, en general, y de la política china en particular” se basan generalmente en FH para evaluar los cambios políticos en China.

En definitiva, los indicadores de *Freedom in the World* son ilustrativos de un tipo de aproximación a la medición de la calidad institucional que si bien tiene la virtud de no ser engañosa —pues adopta con transparencia unos presupuestos normativos que entiende universales y, a la luz de tales presupuestos, realiza sus valoraciones de un modo lo más objetivo y replicable posible—, la aceptación acrítica de la propia perspectiva *emic* (de los analistas) ignora los modelos mentales de los agentes institucionales cuyo comportamiento se investiga. El problema, como se verá en el Cap. 8 en el caso de China —país cuyo modo de gobernanza política recibe una valoración extremadamente baja tanto en la FH como en los WGI, por su heterodoxia formal con respecto al referente del RIIO—, es que este proceder sirve con frecuencia para medir de forma “científica” y precisa aquello que es irrelevante desde un punto de vista del análisis institucional.

III. La “Executive Opinion Survey” del Foro Económico Mundial

Las dos encuestas que aparecen en la tabla de fuentes para la confección del índice agregado VA (en filas 5 y 10) de la Fig. 6.3b, reciben una ponderación nimia. Esto no es de extrañar por los motivos recién expuestos, y también porque ambas son herramientas diseñadas para medir la calidad de la gobernanza *no* en un sentido político (relevante a derechos, libertades públicas y cómo se constriñe la acción del gobierno) sino de desempeño de la acción de los poderes públicos. Es decir, se interesan no por la *forma* o modo de articular el juego político sino por los *resultados* institucionales que tal acción genera en diferentes ámbitos: efectividad del gobierno, marco regulatorio, control de la corrupción, Estado de derecho, etc. De hecho, el indicador agregado al que ambas fuentes contribuyen en mayor medida es el GE (la “efectividad gubernamental”), con una ponderación conjunta aún modesta del 19% (sobre un total de 21% asociado a encuestas).

Nos enfocamos ahora en analizar el Informe de Competitividad Global anual (*Global Competitiveness Report*, GCR) del Foro Económico Mundial (WEF). El GCR del WEF se apoya en datos estadísticos pero sobre todo en una encuesta emblemática y única en su género: la *Executive Opinion Survey* (EOS)¹⁷⁸. Esta detallada y extensa encuesta anual, traducida a 41 idiomas, recabó

¹⁷⁸ Desde su primera publicación en 1979, el GCR se ha apoyado en la EOS, la que según el WEF es “la encuesta más longeva y amplia de su tipo” que permite suplir la carencia de otras fuentes y acceder a información única a escala global. Véase “*The global competitiveness report 2015-2016*” (World Economic Forum, 2015).

más de 13000 respuestas válidas de empresarios de 134 países en su última edición, realizada en el primer semestre de 2015. De ellas, se obtuvieron un total de 364 respuestas de una muestra equilibrada de empresas chinas (por tamaño, sector y tipo de propiedad). Puesto que la gran mayoría de los respondentes son nacionales del país, seleccionados (por criterios homogéneos) a través de 160 entidades locales colaboradoras, y más de un 80% pertenecen a empresas de capital nacional, parece sensato atribuir a la EOS un reducido sesgo eurocéntrico.

El propósito declarado de la EOS, como herramienta central del GCR, es medir la “competitividad como el conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de una economía” y por tanto “el nivel de prosperidad que el país puede lograr” (World Economic Forum, 2015, p. 4). La EOS se compone de doce pilares a su vez divididos en tres bloques según el crecimiento económico esté (en sucesivos estadios de desarrollo) impulsado por la acumulación de *factores*, la *eficiencia* o la *innovación*. El primer pilar, titulado “instituciones” incluye un total de 21 preguntas en la EOS, que se subdividen en un primer apartado relativo a las “instituciones públicas” y un segundo bloque referente a las “instituciones privadas” (e.g., ética empresarial, sistema de auditoría, protección de accionistas minoritarios). En la Figura 6.3c se muestran cuatro valores que resultan de singular relevancia para acotar la PIC:

- 1) En la columna 6 (C6) se muestra las respuestas a la primera del casi centenar de preguntas que componen la encuesta y que es relativa a los DP: “en su país, en qué grado están los DP, incluyendo activos financieros, protegidos? [1 = en absoluto; 7 = en gran medida]” (World Economic Forum, 2015, p. 373). En C7 se muestran los datos en una escala de 0 a 100.
- 2) En C9/C10 se incluye la valoración promedio del primer apartado, “instituciones públicas”, que incluye 16 preguntas relativas a los DP, malversación de fondos públicos, confianza pública en los políticos, pagos irregulares y cohecho, independencia judicial, recursos públicos malgastados, abuso de influencia y corrupción, eficiencia del marco jurídico, transparencia de las regulaciones del Estado, seguridad, seguridad, fiabilidad de la policía, etc.
- 3) En C12/13 se incluye la valoración ponderada final que recibe China en el Índice de Competitividad Global (*Global Competitiveness Index*, GCI), GCI 2015-2016 que integra los 114 indicadores (estadísticas y respuestas de la EOS) que según el GCR capturan lo que es relevante para la competitividad de una economía.

4) Finalmente, en C16/17 singularizamos por su interés la pregunta 1.04 relativa a la confianza ciudadana en los políticos: “en su país, cómo valora los estándares éticos de los políticos? [1 = en absoluto; 7 = en gran medida]” (World Economic Forum, 2015, p. 373).

A la luz de estos datos, lo primero que llama la atención es que los empresarios chinos consultados asignan un valor superior tanto a la protección de los DP en China como a la calidad de sus instituciones públicas comparado con sus homólogos coreanos, españoles, polacos o de cualquier país del grupo de emergentes incluido en la tabla.

Por otra parte, el ratio entre la valoración global del GCI y el VA de los WGI mostrado en la C15 ofrece otra interesante “foto” de la PIC. El 3,2 de China es muy superior a cualquier otro valor del resto de países en la tabla y sugiere que tanto los datos objetivos como las percepciones que los propios empresarios chinos tienen sobre los factores de competitividad de su economía son atípicamente elevados y no se corresponden al grado de constricción política que los analistas occidentales le imputan. Es suma, China produce resultados institucionales bajo un prisma emic que no pueden explicarse en base a la valoración etic que los expertos internacionales hacen de la forma que adopta la meta-institución de la gobernanza política.

Finalmente, la EOS, al recabar la percepción de los propios agentes y decisores institucionales relevantes, mitiga el riesgo de sesgo eurocéntrico, lo que es un paso significativo en la buena dirección frente a las valoraciones *emic* de expertos internacionales que, revestidas de una pretensión *etic* universalista, dominan los WGI. De hecho, difícilmente sorprende que una vez que en la Fig. 6.3b eliminamos el dato atípico (y espurio) de IFAD, es precisamente el CGR del WEF el que otorga la puntuación más alta al índice VA en China: 0,53. Aún así, como vimos en el apartado anterior, el mero hecho de diseñar una herramienta bajo una perspectiva “occidental” —y decidir qué se mide y cómo se mide— introduce un sesgo pues se indaga sobre categorías que son significativas en el mundo *emic* del diseñador occidental pero que pueden no serlo tanto bajo la perspectiva *emic* de un marco normativo chino. Por ejemplo, una de las cuatro preguntas de la EOS que los WGI incorporan en el índice agregado VA es relativa a la censura de la prensa. Sin embargo, un mismo nivel de censura *etic* (objetivable y observable) puede considerarse intolerable en un universo *emic* del RIIO y parecer perfectamente razonable en el contexto de una cultura política

paternalista como la china¹⁷⁹. En este sentido, la C16 de la Fig. 6.3c ofrece interesantes pistas sobre esta paradoja: dada una gobernanza en la que supuestamente se ignora la “voz” del pueblo y en la que no hay mecanismos de rendición de cuentas, ¿qué llevaría a los chinos a confiar en sus políticos más que Taiwán, Corea del Sur, Estados Unidos, España, Francia, Polonia y los países emergentes (de la tabla) en los suyos?

En todos los ratios que hemos mostrado hasta ahora, hemos de ser claros y señalar que es el *denominador* —la penalización que recibe China en el indicador VA— el que marca la diferencia. Y, frente a la complejidad de los WGI, en donde el investigador pierde el rastro de lo que mira, sucede aquí que gracias a la franqueza de organismos como FH podemos intuir el sentido de la respuesta a la PIC que confirmaremos en el Cap. 8: en la *meta-función* institucional de la gobernanza política, China no se ajusta a la *forma* del RIIO que la mayoría de los índices toman como referencia explícita (e.g., FH) o implícita (e.g., los WGI).

IV. El Ranking de Competitividad Mundial del IMD¹⁸⁰

El IMD *World Competitiveness Center* realiza desde 1989 una encuesta anual —la *Yearly Executive Survey* (YES)— para complementar las estadísticas que se emplean para confeccionar el indicador y ranking de Competitividad Mundial que publica en su anuario *IMD World Competitiveness Yearbook* (WCY). El WCY analiza la capacidad de los países para crear y mantener un entorno competitivo del que se benefician las empresas y la economía en general. Para ello evalúa más de 300 criterios que se dividen en cuatro grandes grupos de factores de competitividad: (i) el rendimiento de la economía; (ii) la eficiencia del gobierno; (iii) la eficiencia de las empresas y (iv) las infraestructuras. De ellos, 256 criterios, más de la mitad estadísticos, se agregan para confeccionar el índice y ranking de competitividad mundial de 61 economías.

¹⁷⁹ Kaufmann *et al.* (2009, p. 31) integran en su índice VA cuatro preguntas de la EOS: (i) el grado con el que el gobierno informa de forma clara y transparente a las empresas privadas de cambios que pueden afectarles; (ii) el que la prensa escrita pueda publicar libremente sin miedo a la censura o a sufrir represalias del gobierno; (iii) la importancia de las conexiones con el gobierno para empresas y grupos de interés; y, (iv) la efectividad del parlamento para hacer leyes y realizar una labor de supervisión. Parece claro que la relevancia de estas preguntas es mayor bajo la perspectiva de una cultura política liberal: e.g., ¿qué relevancia podría tener para un chino las “conexiones” entre empresas y la cosa pública cuando tiende a asumir un comportamiento benévolo del gobierno? O, ¿es que las conexiones sólo han de ser tenidas por buenas cuando se realizan a través de *lobbies* (cabildeo), es decir, de su *forma* aceptable en el RIIO?

¹⁸⁰ Toda la información que presentamos con respecto a este índice la hemos obtenido online en la página oficial del IMD (última visita el 3/5/2015): para una explicación sobre la encuesta anual, en www.imd.org/uupload/imd.website/wcc/Survey_Explanation.pdf; en relación a la metodología empleada, en www.imd.org/uupload/imd.website/wcc/methodology.pdf; y para los resultados y el ranking del IMD World Competitiveness Ranking de 2015, en www.imd.org/uupload/imd.website/wcc/scoreboard.pdf. Finalmente, para la evolución del ranking en los últimos cinco años desglosado por los cuatro subíndices, véase www.imd.org/uupload/imd.website/wcc/Overall_ranking_5_years.pdf.

La herramienta de mayor valor añadido en este ejercicio es sin duda la YES, que interroga a directivos de empresas, locales y expatriados, así como a ex-alumnos del IMD —todos ellos con un declarado perfil *internacional*¹⁸¹— sobre cómo perciben la competitividad en su entorno. Esta encuesta, que en 2015 recabó 6100 respuestas, está pensada para que expertos con experiencia directa en un país puedan “medir aspectos que no son fácilmente cuantificables”. Algunas significativas diferencias con respecto a la EOS del WEF son: (i) la EOS recibe una ponderación del 70% del GCI, mientras que la YES es un mero complemento cuyo peso sobre el índice final del WCY se sitúa en tono a un 1/3; (ii) frente a la EOS, que recaba la opinión de un panel representativo de empresarios locales, la YES tiene a gala ofrecer una visión “internacionalizada” y comparable de la situación en los distintos países, por lo que bajo una perspectiva institucionalista su aproximación se aleja de la visión *emic* local que por lo general es relevante en un análisis institucionalista¹⁸²; (iii) quizás por la menor importancia relativa que atribuye a la encuesta, el IMD no ofrece la información técnica que permite su replicación externa (e.g., se desconoce el número de respondentes chinos, qué porcentaje son ex-alumnos del IMD, cuántos son nacionales chinos, cuántos hablan la lengua local, etc.).

Al margen de estas limitaciones, el WCY del IMD (junto con el GCI del WEF) es un indicador de referencia mundial en cuanto a los factores de competitividad de un país. Ofrece por tanto un proxy insoslayable de los resultados institucionales relevantes al desempeño económico¹⁸³. La puntuación que reciben los países de la Fig. 6.3a en 2014 se muestra en C18 y C17. Al calcular (en C19) el ratio entre tal puntuación en 2014 y el VA de los WGI para ese mismo año, observamos que el valor de 3,7 de China es de lejos el más elevado de toda la tabla. Esto ofrece otra visión cuantitativa y singularmente nítida de la PIC.

¹⁸¹ Según IMD, las respuestas a la encuesta reflejarían las percepciones sobre la competitividad de los distintos países de “ejecutivos” que operan dentro de un entorno internacional. Es de suponer, por tanto, que en el caso de China son en su mayoría empresas privadas ajenas al gran conglomerado público SASAC.

¹⁸² El IMD afirma que “la subjetividad de las respuestas a la encuesta queda limitada por la riqueza de la experiencia internacional de los ejecutivos” (IMD, 2013, p. 498). Parece claro, por tanto, que al IMD le interesa sobre todo la *comparabilidad* de datos entre países (según un baremo “internacional”) y no la valoración *emic* de los agentes locales que es la que por lo general es más relevante para un análisis institucional. Esto no quita, evidentemente, que en determinadas circunstancias también sea relevante la valoración desde un *emic* extranjero: e.g., para los flujos de IDE.

¹⁸³ En el caso de VA de los WGI, el YES sólo contribuye con una pregunta sobre “*transparency of Government policy*” (Kaufmann et al. 2009, p. 71) que otorga a China una puntuación de 0,34. Por otra parte, y recalando su foco en la medición de la calidad de los bienes públicos provistos, contribuye con 6 preguntas a GE, con 16 a RQ y 5 a RL.

V. La Heritage Foundation y la valoración de los DP

Los WGI no ofrecen ninguna medida individualizada sobre protección de los DP, sino que tal concepto queda diluido dentro del indicador agregado “Estado de derecho”, RL, que incluye además la percepción de los agentes sobre aspectos genéricos y varios¹⁸⁴: confianza en las reglas de la sociedad y su cumplimiento, seguridad contractual, funcionamiento de la policía y del sistema judicial, niveles de crimen y delincuencia, etc. (Kaufmann *et al*, 2009, p. 6). En general, y en el caso de China en particular (por falta de disponibilidad de algunas fuentes), la fuente que con mayor ponderación introduce el concepto específico de protección de DP es la Heritage Foundation¹⁸⁵ (HF). Al igual que FH, esta fundación es explícita sobre su ideología y se reconoce como defensora de políticas de “corte conservador, cimentada en los principios de libre empresa, gobierno limitado, libertad individual, valores americanos tradicionales y una sólida defensa nacional” (Miller y Kim, 2015, p. 17). Su emblemático “Índice de Libertad Económica” (*Index of Economic Freedom*) — informe con carácter anual que en 2015 cumplió su vigésimo-primer edición— adopta una visión amplia de la libertad económica que integra diez áreas agrupadas en cuatro apartados: (i) Estado de derecho; (ii) tamaño del gobierno; (iii) eficacia regulatoria; y, (iv) apertura de los mercados.

Además de por su índice agregado de *libertad económica* (que incluye los cuatro apartados citados), esta fundación es conocida en el mundo académico e inversor por su *índice de DP* (*property rights*), que junto con el de *libertad frente a la corrupción*¹⁸⁶, integra el primer apartado de Estado de derecho. Estos tres índices (en cursiva) se muestran para el grupo de países seleccionados¹⁸⁷ en C2, C3 y C5 de la Fig. 6.3c.

El índice de DP de la HF refleja la valoración cualitativa del grado en el que el marco institucional de un país “permite a los individuos acumular libremente propiedad privada” que

¹⁸⁴ Incorpora casi cincuenta registros consolidados en doce fuentes (Kaufmann *et al.* 2009, p. 77). En cuanto a la ponderación de las fuentes, el 53% del peso está asociado a datos de proveedores comerciales privados (*commercial business information providers*) y sólo el 10% a encuestas realizadas a empresas locales y hogares (p. 30).

¹⁸⁵ Todas las puntuaciones (pormenorizadas por fuente individual) que han servido para confeccionar el índice RL de los WGI para China en 2014 provienen del *Country Data Report for China, 1996-2014*, accesible en <http://documents.worldbank.org/curated/en/794961468198529176/Country-data-report-for-China-1996-2014>. Para los pesos de cada una de las fuentes (en función del indicador agregado), véase la hoja de cálculo que ofrece el Banco Mundial en http://info.worldbank.org/governance/wgi/WGI_Weights.xlsx (último acceso para ambas en 14/12/2015). Nótese que aunque en el caso de China la *Economist Intelligence Unit* (EIU) recibe ligeramente mayor ponderación que el peso otorgado a la HF (19% del total), de los siete registros de la EIU que se ponderan en la confección de RL sólo tres están relacionados con los DP y sólo uno con la “protección de la propiedad privada” (Kaufmann *et al.* 2009, p. 50).

¹⁸⁶ La HF se apoya en fuentes externas para elaborar sus índices: e.g., el índice de *libertad frente a la corrupción* se basa principalmente en el *Índice de Percepción de Corrupción* (CPI) de Transparencia Internacional.

¹⁸⁷ Los datos pueden consultarse en la web oficial: www.heritage.org/index/explore (último acceso el 16/12/2015).

quede “asegurada por leyes claras que el gobierno hace exigible de forma efectiva”¹⁸⁸. Para ello se enfoca en la efectividad del Estado de derecho y en particular en la independencia, transparencia y eficacia del sistema judicial. También, en el riesgo de expropiación y en la neutralidad y eficacia del gobierno para garantizar la seguridad jurídica en los contratos.

Del análisis de estos indicadores y del resto presentados más arriba se desprende lo siguiente:

- 1) La valoración que HF hace de China en los tres indicadores considerados es muy baja, en particular los relativos a los DP (20) y al agregado de libertad económica (53). Del panel de países de la Figura, sólo Rusia sale tan mal parada en estos dos ámbitos. En cuanto a la libertad frente a la corrupción, la valoración que recibe China es baja (40) con respecto a los países asiáticos, europeos y los RIIO, pero ligeramente superior a la media de los emergentes (38).
- 2) En C4 calculamos el ratio entre la puntuación que HF atribuye a la libertad frente a la corrupción y los DP. Mientras que en todos los países desarrollados de la tabla es menor que la unidad —pues la protección de DP recibe mayor puntuación que el control de la corrupción—, el máximo ratio del panel (2,0) que obtiene China nos introduce aún otra perspectiva numérica para mirar a la PIC: ¿por qué un país como China en el que según HF el “sistema judicial es muy vulnerable a la influencia política”¹⁸⁹ es capaz de producir mayor control de la corrupción que la media de países emergentes del panel que le duplican en la valoración de DP? Puesto que estos países son formalmente democracias, ¿penaliza HF a China por su régimen político y su modo particular de gobernanza al margen de los resultados institucionales que produce?
- 3) El ratio entre los indicadores del WEF y de la HF para los DP, que se muestra en C8 (Fig. 6.3c), aporta un interesante indicio de que en efecto, la HF, acorde con su ideología declarada, produce un sesgo eurocéntrico (neoliberal) que reduce la relevancia para el análisis institucional de su indicador “estrella”. Como se aprecia en la tabla, en términos comparativos, los empresarios chinos valoran la seguridad de sus DP muy por encima de HF (ratio de 2,8).
- 4) Algo parecido, aunque aún más acusado, sucede si calculamos el ratio entre el índice de competitividad global del WEF para China y los DP según la valoración de HF. A la luz de los

¹⁸⁸ Descripción del índice de DP que ofrece la HF en www.heritage.org/index/property-rights.

¹⁸⁹ Según el informe sobre China, disponible en www.heritage.org/index/country/china#rule-of-law.

datos mostrados en C14, ¿por qué China, y en menor medida Rusia, son tan competitivas relativas a su supuestamente pobre protección de los DP?

5) Y, todavía más revelador de la PIC es el ratio entre la confianza en los políticos de la EOS del WEF y los DP de HF: ¿por qué motivo ese ratio habría de ser 2,6 para China (véase C19) cuando ningún otro país del panel, salvo Rusia (1,7), supera la unidad? ¿Qué están penalizando los expertos internacionales cuya voz refleja HF al valorar los DP en China? ¿Están valorando *resultados* institucionales o *formas* normativamente idealizadas de lograrlos?

La HF coincide con *Freedom in the World* en que adopta con transparencia unos presupuestos normativos que entiende universales, pero a diferencia del esfuerzo de FH para articular un proceso de evaluación propio, controlado y lo más replicable posible, HF computa sus indicadores de DP según un método de agregación desconocido que se basa en las valoraciones de expertos de otros organismos e instituciones a su vez encapsuladas en procedimientos de evaluación e indicadores propios. Las fuentes que emplea HF para su indicador de DP en 2015, en su práctica totalidad de países anglosajones, son plenamente consistentes con el credo que defiende como fundación: (i) ViewsWire¹⁹⁰ del Economist Intelligence Unit; (ii) Informes *Freedom in the World* entre 2011 y 2014 de FH; (iii) las guías comerciales de país entre 2011 y 2014 (*Country Commercial Guide*) del Departamento de Comercio de los EE.UU.; (iv) las declaraciones de clima inversor (*Investment Climate Statements*) entre 2011 y 2014 así como (v) los informe-país sobre prácticas en derechos humanos entre 2010 y 2013 (*Country Reports on Human Rights Practices*), ambos del Departamento de Estado de los EE.UU.; y, finalmente (vi) diversos artículos de prensa¹⁹¹.

En definitiva, el indicador mundial más influyente sobre la protección de los DP es el vivo reflejo de la perspectiva eurocéntrica, o más precisamente, *anglo-americana* (RIIO) que según Chang (2010) prevalece en la medición de la calidad institucional en general. Esto es así, todo parece indicar, porque en vez de centrarse en la medición de *resultados institucionales* — directamente relacionados con el desempeño económico y que bajo una visión *etic* quedan avalados por una realidad observable¹⁹² de N4—, el esfuerzo empírico se orienta a valorar la *forma* que

¹⁹⁰ Informes mensuales sobre la evolución económica, política y empresarial de un país que elabora el EIU.

¹⁹¹ Sobre el detalle de la metodología, véase: www.heritage.org/index/book/methodology.

¹⁹² Recordamos que para Marvin (1976, p. 331), la visión *etic* es fructífera en la medida en la que descubre “principios de organización o estructura” en los elementos conductuales, es decir en la realidad de N4, que son relevantes para la investigación (económica) al margen de cómo ésta es interpretada por los propios actores: e.g., el desarrollo económico con sus innumerables trazas de N4, el alto apoyo que declaran los ciudadanos hacia el gobierno chino, etc.

adoptan las instituciones de gobernanza política —y no de *gobernanza* a secas¹⁹³—, es decir, las que hemos incluido en el Cap. 4 dentro del Dominio Institucional de Interés (DII): (i) la meta-institución de gobernanza política; (ii) el sistema judicial, y (iii) el sistema de DP.

Esto plantea un serio problema de relevancia de los indicadores más influyentes a la hora de informar el análisis de las instituciones. El esfuerzo empírico que lleva a ellos, en vez de centrarse en las percepciones *emic* de los agentes implicados, es decir, en vez de ser una aproximación a sus modelos mentales, nos ofrecen valoraciones más o menos revestidas de objetividad o de superioridad moral. Pero, al fin y al cabo, sólo eso: valoraciones realizadas desde la atalaya *emic* de unos investigadores cuyos modelos mentales podemos intuir pero que curiosamente no son objeto de estudio a efectos de entender y desactivar el sesgo normativo que introducen¹⁹⁴. Un sesgo con múltiples manifestaciones que, como veremos posteriormente, no sólo penaliza la precisión de lo que se mide —e.g., Kaufmann *et al.* (2003, p. 23) demuestran que la HF sobrevalora de forma sistemática el Estado de derecho en los gobiernos conservadores o de derecha¹⁹⁵— sino que puede conducir directamente a situaciones inverosímiles y paradójicas como la propia PIC.

VI. POLCON

Cerramos esta revisión de los principales indicadores de calidad institucional relevantes al DII con el Índice de Restricción Política (*Political Constraint Index*) POLCON, una herramienta que introdujimos ya en el Cap. 3 y que al situarse en algunos aspectos relevantes, como veremos, en las antípodas de la HF, ayuda a visualizar un tipo de problemática de muy distinta raíz. En esencia, pasamos de la valoración de un *resultado institucional* bajo presupuestos abiertamente normativos —el grado en el que se protegen los DP según el ideal (ultra) liberal de la HF— a un enfoque

¹⁹³ Nótese que esto introduce una interesante y delicada cuestión. Si la gobernanza política se entiende (como sostenemos aquí) como un medio hábil para generar resultados adaptativos de *buena gobernanza* —e.g., un buen marco regulatorio (RQ), controlar la corrupción (CC) o tener un gobierno efectivo (GE)— que en última instancia impulsan el desarrollo económico, ¿qué sentido tiene juzgar el modo de *gobernanza política* sobre los presupuestos normativos *emic* del observador? Eso sólo tendría sentido si la propia gobernanza política (en esencia ligada a VA) fuera un fin en sí mismo y debiera producir resultados *finales*: e.g., la libertad de prensa y expresión, etc. Pero, ¿pueden o deben estos fines considerarse como universales? Evidentemente no. Si lo fueran, ¿quién habría de decidir cuánta libertad de prensa o expresión sería adecuada? En este trabajo defendemos que éstos son valores culturales y por tanto mantenemos la esencia de la *gobernanza política* como medio hábil cuyo objetivo último y *universal* es tener ciudadanos satisfechos que piensan que el gobierno cumple el contrato social.

¹⁹⁴ Por eso, al analizar el *Country Data Report for China, 1996-2014*, difícilmente sorprende que de las 12 fuentes que integran el índice RL del WGI para China de 2014, mientras que la nota más baja es de la HF (20/100), la más elevada (73/100) proviene del *Gallup World Poll*, es decir, de una encuesta que interroga a hogares chinos por (i) su confianza en la policía, (ii) en el sistema judicial y (iii) si han sido víctima de delincuencia (Kaufmann *et al.* 2009, p. 55).

¹⁹⁵ Es decir, lo sobrevalora de modo consistente con respecto a la propia percepción de los agentes (*ibid.*).

pretendidamente objetivo para determinar (no valorar) según diferentes rasgos de la *forma* de una institución (los factores exógenos *etic*₂ que mostramos en la Fig. 6.2) su capacidad para lograr un *resultado* deseado. En el caso de POLCON, más concretamente para anticipar, según la estructura del sistema político y los contrapesos que restringen en sentido *imperativo* la acción política (i.e., los puntos independientes de veto de Henisz), qué capacidad tiene un gobierno para establecer un compromiso político que pueda considerarse creíble.

Los indicadores POLCON III —que es la última versión disponible e incluye datos hasta 2012— para el panel de países considerados, se muestran en C1 de la Fig. 6.3c. Como ya anticipamos, la puntuación de China es 0. Debemos clarificar que aunque POLCON se basa en aspectos *formales* y cuantificables de los contrapesos (*etic* de Nivel 4), modeliza el efecto sustantivo que estos tienen sobre la capacidad del gobierno para *comprometerse* creíblemente (*resultado* institucional). Por ese motivo, el grado de independencia de las instituciones con poder de veto se pondera según las preferencias políticas de aquellos que las controlan¹⁹⁶. Gracias a este enfoque, por ejemplo, la democracia formal de Singapur, *de facto* de partido único, recibe una valoración tan baja: 0,03. Aún así, como vimos al abordar los indicadores basados en hechos, el precio a pagar por recurrir a factores “objetivos” es no poder estar plenamente exentos de valoraciones subjetivas, lo que redundará en una pérdida de replicabilidad del proceso de cómputo de los indicadores.

Estos antecedentes, como veremos más abajo, nos llevan al meollo de la PIC. En efecto, a pesar de sus limitaciones, POLCON nos interesa en su doble condición (i) de indicadores de gobernanza política y (ii) de enfoque paradigmático de aproximación a la “bondad” de aquellas *formas* institucionales que en lógica *prospectiva* permiten anticipar un *resultado* deseado: la credibilidad del gobierno constreñida sólo por la vía imperativa. Así, en vez de sucumbir a la orientación simplista de organizaciones como la HF que se limitan a la valoración subjetiva de resultados institucionales de modo retrospectivo y tautológico, POLCON ofrece un modelo más predecible, transparente e intelectualmente honesto que recoge adecuadamente los principales mecanismos *imperativos* que constriñen el margen discrecional del gobierno. Y por eso, evitando los múltiples sesgos que afectan a los enfoques puramente valorativos (sesgos ideológicos, efecto “halo”, efecto “manada” o *herding*, etc.) que abordamos en el siguiente subapartado, puntúa a China y a Singapur

¹⁹⁶ En el fondo es un algoritmo determinista (ainstitucional) que ubicaríamos en lo que hemos llamado *dominio positivo*.

de modo prácticamente equivalente a pesar de las notables diferencias que existen entre un régimen *formalmente* democrático y uno *formalmente* autocrático¹⁹⁷.

La dificultad con POLCON es determinar la verdadera relevancia institucional de sus índices. Es claro que *ceteris paribus*, el nivel de constricción estructural es un buen *proxy* del efecto institucional que reduce por la vía imperativa el margen de discrecionalidad de la acción del gobierno. Sin embargo, el *ceteris paribus* es una condición raramente asumible en los complejos sistemas humanos, como demuestra el simple hecho de que el amplísimo margen de maniobra *material* del que goza el gobierno de Singapur —y que POLCON recoge adecuadamente— no redunda en su incapacidad para comprometerse creíblemente, ni degenera en una corrupción rampante, sino, contradictoriamente, en la sociedad que en promedio recibe las mejores evaluaciones de todo el panel de países que hemos considerado¹⁹⁸.

En definitiva, POLCON nos saca de la simpleza de valoraciones tan crudas en sus sesgos normativos (e.g., HF) que ellas mismas son generadoras de una PIC que podríamos denominar “artificiosa”, para situarnos delante de la PIC en toda su desnudez. Es decir, en contraste con los indicadores relativos a *resultados* institucionales que generan una brecha inexplicable entre una valoración relativamente alta de los bienes públicos en China y la (supuestamente) pobre calidad de la gobernanza política, los indicadores referidos a elementos (formales) de la *forma* institucional de POLCON nos permiten reencuadrar y plantear la esencia de la PIC. Esto es, siguiendo el ejemplo de Singapur, interrogarnos sobre cómo logra China, arquetipo de gobernanza libre de constricciones estructurales o imperativas, producir un modo de gobernanza alternativo al RIIO capaz de generar los bienes públicos (resultados institucionales) que hacen posible la elevada competitividad que le atribuyen los más influyentes índices, y a la postre, el crecimiento económico sostenido.

Conviene recordar que las limitaciones de POLCON, y de cualquier tipo de indicador de la realidad exógena (*etic₂*), es que aunque puedan basarse en mediciones *objetivas* (e.g., un régimen celebra elecciones democráticas o no las celebra) y *características* de una *forma* institucional¹⁹⁹

¹⁹⁷ Mientras que, como muestra la Fig. 6.3c, a pesar de que sus gobiernos están sometidos a similares contrapesos imperativos (casi ninguno), la HF en su índice de DP de 2015 puntúa a Singapur con un 90 y a China con un 20.

¹⁹⁸ Dentro de ese panel (Fig. 6.3a/c), Singapur es: (i) después de Suecia, el país con mayor puntuación en *Estado de derecho* según la HF (promedio de DP y libertad frente a la corrupción); (ii) el tercer país más competitivo según el IMD WCY (tras EE.UU. y Hong Kong); (iii) el que mejor puntuación recibe en *Estado de derecho* según los WGI, superando al grupo RIIO y de países europeos; (iv) La economía más competitiva (del mundo) para el GCI del WEF, y el país con la percepción de sus empresarios que mejor puntúa los DP y la calidad de las instituciones públicas.

¹⁹⁹ Se centra en aspectos objetivos medibles (y por tanto formales) de la *forma* (o configuración) institucional.

(e.g., de la democracia liberal o de una autocracia), su efecto institucional —el modo en que contribuye a alterar el sistema de incentivos— no puede interpretarse de forma fragmentaria y desarraigada. En efecto, como muestra la Fig. 6.2, los rasgos observables de la *forma* institucional (en la dimensión *etic* del ámbito extra-institucional) deben interpretarse en la lógica *emic* de los agentes. De otro modo, resultaría imposible esclarecer por qué China y sobre todo Singapur producen una gobernanza política mucho mejor de lo que POLCON predice. Por otra parte, aunque la medición de un rasgo de la forma institucional sea objetiva en sí, la elección de qué rasgos medir no puede serlo²⁰⁰. Por eso, POLCON, al intentar “radiografiar” sólo las constricciones estructurales, olvida que en el *ceteris paribus* se esconde un supuesto valorativo de base que limita su dominio de aplicabilidad: que no existen mecanismos motivacionales equifinales alternativos al modelo canónico de gobernanza occidental. En consecuencia, siendo un buen *proxy* de las constricciones estructurales a la que se enfrenta un gobierno, es un mal *proxy* de las limitaciones auto-ejecutables que importan desde una perspectiva institucional.

Lo antedicho nos anima una vez más a rehuir de enfoques simplistas que reducen los sistemas complejos —y en particular los que siendo *intencionales* lo son en grado extremo— a una caricatura irreconocible de sí mismos. Este reduccionismo comporta un doble riesgo: (i) que nuestros modelos ignoren variables explicativas claves mientras extralimitan su dominio de validez; y (ii) que en el plano empírico se mida con denuedo y objetividad lo que tomado fragmentariamente es irrelevante desde un punto de vista teórico. Cuando ambos riesgos se materializan se llega a sinsentidos tales como el de ignorar la cultura política y la ideología de la élite gobernante en Singapur o China, para realizar predicciones teóricas tan fuera de lugar como las que hemos visto.

3.2.2 Limitaciones de los indicadores dominantes de calidad institucional

Los constructos, recuerda Thomas (2009), son ideas abstractas que no son observables ni se pueden medir directamente. Por tanto, sostiene, lo primero que debe preocuparnos no es el margen de error en una medición sino que los indicadores sean “mediciones válidas de lo que pretenden medir” (p. 37). Para ello, es necesario ofrecer evidencia sólida de que la medición de un constructo es válida tanto en su *conceptualización* (mide lo que nos interesa) como en su *operacionalización*

²⁰⁰ En general, en el análisis institucionalista existe un compromiso acusado entre la posibilidad de reducir el margen discrecional del analista (para aumentar la replicabilidad y supuesta “objetividad”) y la posibilidad de escapar a un riesgo “formalista” que impide una adecuada aproximación a la realidad sustantiva.

(cómo lo mide). En última instancia, es necesario explorar la validez empírica de las relaciones que predice la teoría entre tales mediciones y otras variables observables. Así pues, bajo esta perspectiva científica elemental, partimos de la base de que si el constructo de la “gobernanza política” significa algo para la NEI y la TED, debe tener implicaciones tangibles a través del cambio institucional (e.g., protección de los DP) sobre el crecimiento económico y el bienestar de una sociedad. Y, por consiguiente, la flagrante falsación de esta relación causal que encarna la PIC nos obliga a cuestionar (i) en qué medida los indicadores reflejan la noción de buen gobierno político (validez conceptual) y/o (ii) su medición se realiza correctamente (validez operativa).

Antes de llegar a las conclusiones sobre cómo puede reorientarse adecuadamente el esfuerzo de validación empírica y motivar la propuesta metodológica que desgranamos en el último apartado, resumimos las principales limitaciones de los indicadores de calidad institucional dominantes. Aunque están íntimamente interrelacionadas, las dividimos un tanto arbitrariamente en las tres categorías que muestra la Figura 6.4, según se asocian (i) a las dificultades de operacionalización empírica, (ii) al sesgo normativo subyacente, o (iii) a la escasa relevancia que tienen en la praxis.

i) Dificultades de operacionalización

El supuesto central de los indicadores agregados de que los errores de las diferentes fuentes no están correlacionados entre sí no es realista. En primer lugar, la mayoría de indicadores perceptuales basados en la opinión de expertos internacionales enjuician una realidad que “ya es” y por tanto son por su propia naturaleza *indicadores rezagados*. Por otra parte, estas valoraciones no se realizan en una burbuja, sino que lo hacen en el seno de una comunidad científica o profesional muy especializada e interconectada en la que existe una estructura: e.g., una corriente dominante con sus líderes, publicaciones y congresos de referencia²⁰¹. Así, como señalan Arndt y Oman (2006), la correlación entre errores se produce por factores múltiples como el efecto “arrastre” o “manada” (*herd effect*) entre analistas o un efecto “halo” que lleva a valorar positiva/negativamente a aquellos países que ya lo están siendo por la fuerza de los hechos: e.g., que reciben grandes flujos de IDE o que se hallan inmersos en una crisis. En nuestra terminología podríamos decir que determinados efectos de N3 —relativos a los

²⁰¹ Todos estos factores crean externalidades de red que además mejoran las posibilidades de desarrollo profesional.

modelos mentales de la comunidad de expertos “internacionales”²⁰²— hacen que la agregación de fuentes más que producir una triangulación convergente hacia la realidad, resulta en una peligrosa convergencia en los sesgos que potencia y a la vez camufla los errores de medición.

Un segundo problema de operacionalización relacionado con lo dicho más arriba es que toda opinión subjetiva es precisamente eso: una opinión, y por tanto como afirma Treisman (2007), está expuesta a la interferencia de creencias ampliamente compartidas que, sin reflejar la realidad subyacente, pueden influir en la opinión tanto de expertos como de agentes institucionales encuestados. A esto se le superponen ciertos sesgos culturales manifiestos en las actitudes de N3 que llevan a los respondentes de distintos países a ofrecer una mejor o peor valoración comparativa ante realidades *etic* que son equivalentes²⁰³. La corrupción es el fenómeno más ilustrativo de esta inconsistencia entre percepción y realidad, y el que ha recibido mayor atención. En efecto, algunos trabajos ponen de manifiesto una brecha significativa entre el nivel de corrupción que *perciben* los agentes y los casos de corrupción que éstos declaran basados en su experiencia directa. Esta brecha se asocia de modo recurrente con una serie de factores²⁰⁴: (i) irónicamente, aumenta con la efectividad del Estado en la lucha contra la corrupción, y con la exposición mediática de casos llamativos y las acusaciones de la oposición²⁰⁵; (ii) también por el número absoluto de los casos de corrupción, lo que penaliza a los países más grandes; (iii) las ideas y estereotipos arraigados hacen que la percepción de corrupción (de expertos y agentes) persista al margen de los cambios en la realidad; (iv) la percepción de corrupción en los países protestantes, con una dilatada tradición democrática es sistemáticamente infravalorada; (v) factores culturales de diversa índole (e.g., ideas de lo que se entiende por un acto corrupto, actitudes frente a la corrupción) así como factores económicos e históricos idiosincráticos desligados de la corrupción real, penalizan a las percepciones como *proxy* de los niveles de corrupción real y dificulta la comparabilidad entre países.

²⁰² Por eso concordamos con Treisman (2007, p. 241) en que resulta de todo punto sorprendente la falta de interés de científicos y analistas por explorar el modo en que los “expertos internacionales” de las consultorías y empresas privadas —cuyas opiniones dominan en los principales índices— forman su opinión sobre temas tan opacos como la frecuencia de sobornos en un país o su evolución anual.

²⁰³ Aunque con mayor o menos trasfondo de N2, existen diferencias de N3 entre países que son evidentes y que inciden en la percepción: e.g., Treisman (2007, p. 215) menciona el nivel de cinismo general que adopta la sociedad, la identificación de los ciudadanos con el gobierno o incluso el sentimiento de injusticia en el ámbito socio-económico. De la variabilidad cultural en cuanto a la aceptabilidad de criticar al gobierno se hace eco Campbell (2013).

²⁰⁴ Véase Campbell (2013) para mayor detalle sobre la cuestión y una referencia a las fuentes de investigación.

²⁰⁵ Por ejemplo, cuando en España se habla de la “alarma social” que provocan los escándalos de corrupción, ¿podemos inferir que se está ante un pico de corrupción o una mayor persecución política-judicial de la corrupción pasada?

En conclusión, la escasez relativa de datos sobre la experiencia directa de los agentes (e.g., la corrupción), nos deja en manos de percepciones que son difíciles de interpretar y que pueden ser tan indicativas de las actitudes y creencias de los encuestados (el N3 de sus modelos mentales) como de la realidad subyacente (N4) que pretende medirse (Campbell, 2013). Sin embargo, esto debe enmarcarse en un problema aún más amplio que es consustancial a toda medición cuantitativa en el terreno institucional: cualquier enfoque analítico *etic* orientado a la comparabilidad entre países emplea datos numéricos que sólo pueden entenderse desde la perspectiva *emic* de los propios agentes. En consecuencia, se comparan con frecuencia variables con distinto significado institucional y que en ocasiones tienen en común poco más que el nombre. Y esto ocurre sobre todo con los indicadores basados en percepciones pero también con los que se basan en la experiencia. Pongamos un ejemplo ilustrativo apoyándonos en la valiosa *World Business Environment Survey* (WBES) del Banco Mundial. Las miles de empresas chinas y mexicanas encuestadas en WBES afirman que aproximadamente en una de cada diez transacciones con los poderes públicos se les solicita un regalo o un pago en metálico. Aún suponiendo que este dato fuera 100% correcto en sentido *etic*, ¿qué podríamos inferir en un sentido *emic*? ¿En qué medida tal hecho tiene relevancia institucional y condiciona la neutralidad de la administración y el comportamiento de las empresas? Es difícil responder a esta pregunta pero es claro que sólo podemos explorar la relevancia institucional tras un análisis más detallado de los modelos mentales de los agentes. Del peligro de no hacerlo da muestra el hecho de que esta misma encuesta pone de relieve que a pesar de esa coincidencia numérica, la corrupción es un problema principal (*major constraint*) para el 50% de las empresas mexicanas pero sólo para el 1% de las chinas²⁰⁶. Este contraste es indicativo de que los mismos datos se refieren a tipos de corrupción —y poseen un impacto institucional— difícilmente comparables.

Finalmente, todo esto es problemático y nos recuerda que no hay soluciones mágicas a la medición de la calidad institucional. Como hemos visto, la brecha entre la *realidad etic* y la *percepción emic* obliga a manejar los datos con cuidado, pues incluso cuando evitamos el sesgo más grosero de la opinión de expertos internacionales y recurrimos a las opiniones de los agentes investigados, es difícil saber a fin de cuentas qué pesa más en su comportamiento: ¿es la realidad *etic* experimentada en primera persona (o por sus allegados) dentro de un entorno

²⁰⁶ Datos tomados de las últimas ediciones de WBES que provienen de encuestas realizadas en China en 2012 (a 2700 empresas) y en México en 2010. Estos datos están disponibles en www.enterprisesurveys.org/data

concreto de elección/acción? O, ¿son las percepciones genéricas *emic* socialmente compartidas pero que el agente podría reflexivamente reconocer como exageradas o mitificadas?

ii) **Sesgo normativo subyacente relativo a la *forma* institucional**

La preponderancia actual de índices basados en la percepción de expertos, reconocen Kaufmann y Kraay (2008), responde en lo principal a dos razones prosaicas: a su menor coste con respecto a las encuestas a empresas y hogares, y a que facilita la comparabilidad entre países. Estas ventajas, sin embargo, quedan contrarestadas por la introducción de sesgos ideológicos y culturales que aunque los padres intelectuales de los WGI se empeñan en minimizar con ejercicios de cuestionable relevancia²⁰⁷, han sido analizados y documentados empíricamente en diversos trabajos²⁰⁸. Por ejemplo, existen diferencias relevantes entre las evaluaciones relativas a la transparencia, rendición de cuentas y corrupción que realizan los analistas del Banco Mundial y del Banco Africano de Desarrollo incluso cuando emplean procedimientos y criterios de evaluación armonizados (Kaufmann y Kraay, 2008, p. 13). Otros experimentos, como el de Razafindrakoto y Roubaud (2006), muestran que la percepción de corrupción de los expertos no es una buena proxy de la experiencia directa de los hogares.

El verdadero problema es que a diferencia de lo que argumentan Kaufmann y colegas, no estamos tratando con sesgos aleatorios provocados por las diferentes perspectivas normativas que adoptan expertos de diversa índole, procedencia y orientación política, y cuyo efecto puede mitigarse a través del procedimiento de agregación. Hablamos más bien de una serie de sesgos dominantes que reflejan una deriva perceptual sistemática y empíricamente contrastable: e.g., a favor de países protestantes y en contra de los países más grandes (que además no lo son), como señalan Donchev y Ujhelyi (2014). Por lo general, resume Chang (2010, p. 12), prevalece un sesgo a favor del libre mercado y de instituciones anglo-americanas por la sencilla razón de que la mayor parte de los “expertos” que valoran las instituciones de los países en vías de desarrollo son empresarios, académicos y analistas (financieros, economistas) anglosajones o formados en universidades (generalmente) norteamericanas que pertenecen a una comunidad

²⁰⁷ Véase Kaufmann *et al.* (2003) para lo que a todas luces parece un ejercicio demasiado simple y poco convincente para descartar el efecto del sesgo ideológico de los expertos; también Kaufmann *et al.* (2011) para un repaso de las principales críticas metodológicas a los WGI y del que emerge una visión algo más autocrítica y humilde que reconoce que las “estimaciones de gobernanza” que ofrecen “están sometidas a márgenes de errores no triviales” (p. 21).

²⁰⁸ Algunos interesantes artículos que se repasan la literatura crítica con los índices, y en particular con los dominantes WGI, son los ya citados Langbein y Knack (2010), Campbell (2013) y Treisman (2007).

globalizada imbuida precisamente de la visión “internacional” de los negocios a la que se refería explícitamente la prestigiosa escuela de comercio IMD. En consecuencia, los efectos *manada o halo* reseñados en el epígrafe anterior y que afectan a los principales indicadores de calidad institucional no se distribuyen de modo aleatorio sino que contribuyen a potenciar y sostener el fondo normativo relativamente estable y aún dominante (que no incontestado) de lo que podría denominarse como el *establishment* económico-financiero global²⁰⁹.

Y esto es problemático porque como sostiene Meisel (2004) en un interesante trabajo, a través del prisma liberal anglosajón, no se puede entender la emergencia de otras “culturas de la gobernanza” que han logrado el direccionamiento sostenible del juego político hacia el interés general por vías alternativas. Esta limitación, especialmente punzante en el caso del desarrollo de los países del Este asiático, aunque generalizable más ampliamente —de hecho, este autor muestra que tampoco la modernización de Francia a partir del siglo XIX puede explicarse con esas lentes—, es producto de la confusión entre *forma* y *función* institucional que hemos denunciado en este trabajo y que subyace al monocultivo institucional. En efecto, sólo es posible valorar las formas institucionales desde el *emic* subjetivo del evaluador, es decir, bajo el presupuesto normativo explícito o implícito que éste impone a través de su visión subjetiva de lo que representa la *forma* ideal. Por eso, recuerda Arndt (2008), el mero hecho de comparar y hacer un *ranking* de países según su modo de gobernanza ya implica un posicionamiento sobre qué constituye la “verdadera gobernanza” (*true governance*), pero con un serio agravante: la complejidad de los índices agregados hace que “el contenido normativo esté frecuentemente escondido” y que, por ende, el usuario sea incapaz de detectar la carga normativa subyacente para poderse posicionar ante la misma (p. 19).

Finalmente, Treisman (2007) nos alerta de una situación perniciosa a la que se puede estar llegando con los principales índices de calidad institucional, y que representa la antítesis del proceso de triangulación que hemos propuesto. Al depender de expertos internacionales que comparten en gran medida una visión normativa inspirada en el RIIO, es posible, sostiene esta autora, que las valoraciones no estén midiendo el fenómeno en sí (e.g., la corrupción tal y como la experimentan los agentes) sino que sean meras proyecciones de los evaluadores que surgen de aplicar tácitamente teorías o modelos convencionales que suponen un posicionamiento

²⁰⁹ Éste es un excelente ejemplo de un sesgo que podría llevar a una triangulación errónea cuando tal triangulación hace abstracción del SC, es decir, cuando no es una triangulación arraigada.

normativo previo. Por ejemplo, los expertos que según las ideas ortodoxas en la NEI asumen que la democracia es el mejor modo para aumentar la rendición de cuentas y la calidad de la gobernanza —apostando por un modelo en el que subyace una creencia normativa relativa a la *forma* de gobernanza “óptima”—, penalizarán en sus valoraciones a un país como China (en detrimento, e.g., de México, India o Brasil), para en base a esa misma valoración corroborar la relación causal de la que se parte. Se llega así a la aberración endogámica de que las “mismas teorías convencionales que informan las hipótesis de los investigadores” se emplean para generar las hipótesis y los índices de calidad que permiten su contrastación empírica (p. 241). Nótese que esta aberración sólo encuentra su límite y puede ser desenmascarada cuando, como en el caso de la PIC, lleva a una paradoja empírica tan evidente y de tal calibre que obliga a cuestionar la validez de una teoría de aún mayor jerarquía: e.g., si la rendición de cuentas en China es tan deficiente como su evaluación desde la NEI/TED sugiere, sería incongruente que pudieran emerger incentivos para la buena gobernanza y para la provisión de los bienes públicos necesarios para impulsar una economía competitiva y orientada al bienestar general.

iii) **Irrelevancia práctica**

Una última e importante cuestión nos remite a la problemática real de los países en desarrollo: ¿de qué forma están siendo útiles los indicadores para ayudar a guiar un proceso de desarrollo económico? Tras lo expuesto hasta ahora, difícilmente puede sorprender que sostengamos con Arndt (2008) que los principales indicadores de calidad institucional —Arndt se refiere en su artículo específicamente a los WGI— sufran de un problema esencial de *falta de accionabilidad* (*lack of actionability*) que hace que sean de escasa utilidad práctica para “guiar a los *stakeholders* locales u otros sobre qué acciones concretas pueden o deben tomar para mejorar la calidad de la gobernanza” (p. 17). Así, sostiene este autor, un indicador como el de *Estado de derecho* puede ser indicativo de la percepción de seguridad jurídica que tienen los empresarios en cuanto a su patrimonio, pero apenas dice algo útil sobre cómo conseguir que desarrollen tal percepción. En definitiva, prosigue Arndt, los indicadores dominantes son herramientas orientadas al uso externo de aquellos que desean juzgar o comparar instituciones entre países (instituciones multilaterales, agencias de desarrollo, organismos públicos, bancos y medios de comunicación), pero no están orientados a la acción (*action-oriented*) de los agentes institucionales relevantes en los países que son valorados y comparados.

Siendo esto preocupante, la situación se agrava porque los principales índices de calidad, sólo útiles como cuadro aproximado y genérico, han llegado a tal predominio que han logrado expulsar *de facto* según Langbein y Knack (2010) a otras aproximaciones más prácticas y contextualmente situadas para concebir la medición de la calidad institucional. Este efecto de expulsión o *crowding-out*, en definitiva, nos aleja de enfoques que se centran en la medición del impacto *real* que tienen las instituciones *reales* sobre los resultados (p. 367).

Por otra parte, nos preguntamos con Arndt (2008, p. 18): “¿por qué son tan populares estos indicadores a pesar de sus limitaciones?” ¿Qué explica que se utilicen “para propósitos para los que no fueron diseñados”? Según Arndt, cuatro motivos principales explican el dominio de unos pocos indicadores y el mal uso que se hace de ellos: (i) el que los usuarios no entienden sus limitaciones y que los sesgos normativos estén camuflados; (ii) la demanda de indicadores de calidad de gobernanza que reduzcan la complejidad y permitan “simplificar” la toma de decisiones; (iii) el seguidismo o efecto *manada* en los usuarios (externalidades positivas de red al margen de su bondad); y (iv) la percepción generalizada de que no hay alternativa.

Nótese, repasando los cuatro factores, que son en realidad expresiones varias del mismo *síndrome de evitación de la complejidad*: el anhelo inmaduro de evitar enfrentarse con la complejidad a toda costa, en este caso, en el área de la medición de la calidad institucional. Se trata, podríamos decir, de una huida hacia adelante que “ante la complejidad de la gobernanza, las difíciles elecciones normativas y la gran presión de tiempo”, lleva a decisores políticos y a expertos en desarrollo a preferir el uso de indicadores “bien conocidos y ampliamente utilizados” (Arndt, 2008, p. 21). Esta actitud cómoda, que sirve para legitimar aún más el uso inapropiado de estos indicadores, contribuye a frustrar el giro institucionalista que pretendía superar el reduccionismo neoliberal porque, por mucho que cambia el tono del discurso y se produzca cierta sensibilización, aún persiste la base del enfoque reduccionista que rehuye de la complejidad inherente de la realidad social. Esto condena a la NEI a su actual estado de relativa inoperancia práctica. Entre otros motivos porque los principales indicadores de calidad, como sentenciará un experto del Banco Mundial entrevistado por Arndt, son una forma de “evitar la parte difícil del desarrollo, que es averiguar dónde y cómo dar asistencia” (p. 21).

4. Propuesta Metodológica para la validación empírica

4.1 Hacia un enfoque empírico adaptado a la complejidad: la *triangulación arraigada*

Más allá de las importantes limitaciones de los indicadores de gobernanza que hemos señalado, y de los “errores de medida omnipresentes” (*ubiquitous*) que reconocen Kaufmann y Kraay (2008, p. 18), está la dificultad aún mayor de establecer la validez conceptual de los constructos. Es necesario aceptar, como sostiene Janine Aron del Banco Mundial, que “interpretar la evidencia del crecimiento empleando mediciones institucionales no es un tema sencillo” (Aron, 2000, p. 100) y que en la TED aún no existe consenso sobre el modo en que las variables “sociopolíticas” que han sido habitualmente empleadas como *proxies* de las instituciones inciden en los resultados económicos (p. 103). La escapatoria habitual ante esta indefinición es engañosa y poco útil, pues como argumenta Arndt (2008, p. 14), en ausencia de “un concepto o teoría normativa subyacente” que permita orientar el trabajo empírico sobre una base clara, son los propios indicadores basados en percepciones, como los WGI, los que terminan dando un “significado normativo al concepto de gobernanza”. En definitiva, puesto que la medición de un constructo sin teoría es una contradicción *in terminis*, pues es la teoría la que otorga significado al constructo (Thomas, 2009, p. 38), la raíz del problema de validez conceptual en la medición de la calidad institucional no es otro que la pretensión de que el carro empírico pueda avanzar nuestro conocimiento institucional sin la potencia tractora y dirección que ofrece la teoría. Así, como de forma certera señalan Alonso y Garcimartín (2011, p. 7), sin una teoría que permita establecer relaciones sólidas entre variables, la investigación institucional se ve abocada con frecuencia a “dos tipos de respuestas contradictorias”: (i) al abandono del esfuerzo analítico para limitarse a la exploración descriptiva; o (ii) a un “vacuo empirismo” en el que “el afán por presentar pruebas estadísticas” lleva a estimaciones inestables, cuando no contradictorias, “muchas de ellas amparadas en justificaciones ad hoc”.

Así pues, ¿qué requisitos debe satisfacer un indicador de calidad institucional para ser de utilidad a efectos del pilotaje del cambio institucional? Sostenemos que al menos tres. Un primer y esencial requisito es que ha de ser un indicador avanzado en relación al efecto que se supone debe contribuir a producir (e.g., crecimiento económico). Esto ya de por sí nos obliga a descartar indicadores basados en resultados (*outcome*) finales de la institución estudiada (e.g., percepción de

seguridad en los DP), y a contemplar indicadores relativos al *explanans*, es decir, a los factores explicativos del resultado y que son parte de la configuración o *forma* institucional²¹⁰.

Un segundo requisito, relevante a la *validez conceptual* del constructo que se pretende estudiar, es que un indicador avanzado por definición debe insertarse dentro de las relaciones causales previstas en un marco teórico que tome en cuenta el entorno institucional y la realidad extra-institucional, es decir, las interdependencias entre instituciones (N3), su arraigamiento dentro del SC (N2/N1) así como las constricciones estructurales (N4). Esto es esencial pues, como hemos visto, cualquier atributo formalizable o basado en reglas relativa a la configuración institucional debe ser contextualizado para calibrar su efecto institucional. Dicho de otro modo, desde una perspectiva relevante al análisis institucional, estos atributos no pueden considerarse y menos aún compararse exclusivamente en su expresión *etic*. Pero además, el marco teórico, como hemos defendido, ha de ser apropiado al análisis de los fenómenos complejos a los que aludía Hayek. Así, frente a la ilusoria búsqueda de precisión, debe primar una aproximación *correcta* a tendencias y patrones (e.g., formas institucionales posibles) que evite errores de bulto y a la vez deje espacio a lo que no puede ser explicado y menos aún predicho por ninguna teoría. Y por eso, paradójicamente, en el esfuerzo de esclarecer la PIC actual, los principales escollos no son de índole estrictamente empírica. De hecho, ya existe en el caso de China una amplísima literatura en la que especialistas en diversas disciplinas recogen estudios de campo, encuestas y datos de todo tipo. El problema no es la ausencia de datos sino la falta de un marco meta-teórico bien entendido y razonablemente operativizable que permita integrarlos bajo una perspectiva institucional fecunda que confiera capacidad explicativa retroactiva pero también cierta capacidad predictiva²¹¹.

Una vez establecido el marco teórico, llegamos a un tercer requisito que es relevante a la *validez operativa* de los constructos. Ante los múltiples sesgos (*emic*, ideológicos, etc.) y errores

²¹⁰ Es decir, factores del *etic*₂ de la Fig. 6.2 que recogen determinados atributos de la *forma* institucional.

²¹¹ Dada la innegable dificultad de la tarea, y que esta tesis hace frente a un análisis *positivo* de un fenómeno pasado y en curso (las reformas chinas), y no *normativo* orientado al futuro, *no* vamos a ocuparnos de proponer índices *avanzados* de calidad institucional para el caso de China. Baste decir, no obstante, que bajo la perspectiva de la validez conceptual y aplicabilidad de estos índices a la realidad china, y dada la necesidad de contar con conocimiento local (sobre N4 y el conjunto del EI), cualquiera de los indicadores del 12º o 13º Plan Quinquenal nos parece más apropiado y útil —por su contextualización, orientación y por ser operacionalizables— que los principales indicadores internacionales estandarizados que hemos visto. Así, como se verá en el Cap. 8, estos planes incluyen, por ejemplo, objetivos cuantificables extra-económicos asociados a la protección del medioambiente o la reducción de la desigualdad social y propone planes específicos para lograrlos: e.g., aumentar la contribución de la energía renovable dentro del *mix* energético o disminuir las protestas ciudadanas (e.g., evitando expropiar de forma abusiva). Es dentro de la articulación de estos planes que los indicadores meta de calidad institucional adquieren plena relevancia y se convierten en útiles herramientas *accionables* para satisfacer metas colectivas (contrato social) incluso cuando los ciudadanos no votan.

inherentes a la medición de los constructos mentales, es necesario adoptar una estrategia de *triangulación arraigada* que reduzca tales errores mediante un proceso de aproximación convergente hacia la realidad que se pretende estudiar. La triangulación arraigada es la única estrategia posible no tanto porque los modelos mentales sean intangibles, sino por lo que en un sentido hayekiano es su inerradicable complejidad, propia de los sistemas humanos. De hecho, la fuerza de la gravitación (cuya magnitud conocemos con tantos decimales) no es en ningún sentido más tangible que los programas mentales que alberga un ser humano. Siguiendo a Searle (2005), ambos fenómenos son epistemológicamente objetivos y por tanto susceptibles de estudio bajo una perspectiva científica; sin embargo, su diferente ontología tiene profundas implicaciones sobre qué aproximación empírica es la más idónea en cada caso. La naturaleza y características de una fuerza sólo pueden inferirse, al igual que los programas mentales, a través de los efectos tangibles (*etic*) que produce. Pero, puesto que las leyes físicas se suponen fijas, inmutables y generales (independiente de contexto), una vez desarrollado y afinado el diseño experimental, tal inferencia puede realizarse en una sola tacada, con la precisión que permita el instrumental de medida y con la ventaja añadida de una absoluta repetibilidad²¹².

Acercarnos a la compleja realidad subjetiva —poliédrica, cambiante y contingente (al menos en su capa más superficial)— de los modelos mentales a través de los hechos conductuales (verbales o no, pero “traza” *etic*) que produce es un proceso mucho menos directo, envuelto en la ambigüedad causal y plagado de dificultades operacionales. En definitiva, lo intangible es consistente con niveles de complejidad radicalmente diferentes²¹³. La vieja parábola india del grupo de ciegos que, situados alrededor de un elefante, intentan averiguar qué objeto tienen delante es un excelente símil de lo que involucra el proceso que nos ocupa. Cada ciego palpa una parte del animal —uno toma una pata por una columna; otro el lomo por un muro, y otro la punta de la cola por un cepillo— y

²¹² La *triangulación arraigada* relevante a la validez operativa (que vamos a emplear en el marco de un análisis positivo y retrospectivo de las instituciones chinas) tendría su correlato normativo y prospectivo en una estrategia de medición de la calidad institucional consistente con una *aproximación holística al desarrollo*. Es decir, frente al esfuerzo obsesivo por la medición fragmentaria del avance en determinadas metas institucionales —e.g., la conflictividad social según el número de manifestaciones—, debe predominar un enfoque basado en valoraciones globales que integren múltiples parámetros y sobre todo la opinión de los agentes. Es en este sentido que hemos de entender, como mostrará el Cap. 8, el enfoque crecientemente consultivo del gobierno chino (a partir de la administración Hu-Wen) y la obsesión demoscópica que le lleva a tomar el pulso continuamente a la opinión pública. Nótese que esto, unido a un enfoque experimental que reduce el coste de dar marcha atrás cuando fracasa un proyecto piloto, redundará en una medición de lo que es sustantivamente relevante para el desarrollo institucional, en vez de caer en la tentación formalista de mitificar metas fragmentarias: e.g., reducir el número de manifestaciones sin saber si es producto de la buena gobernanza o sólo de la mayor eficacia represiva que ejercen los gobiernos locales y que a la postre se tornaría contraproducente.

²¹³ Que se hace evidente en la posibilidad de expresar el sistema complejo físico mediante fórmulas.

accede a una parte verdadera de la realidad. Podrían incluso volver a palpar lo mismo miles de veces hasta que mejorando la “precisión” de la medida pudieran discernir texturas y matices que habían pasado previamente desapercibidos y llegar así, de modo tan concluyente como erróneo, a la idea de que el objeto palpado era una columna, un muro o un cepillo.

Esta parábola, mejor que cualquier disquisición pseudocientífica, permite entender por qué la estrategia de *triangulación* es la piedra angular de una aproximación empírica lo más rigurosa posible a los modelos mentales de los agentes. Y también por qué, a diferencia de la descripción *etic* de la huella de N4 que produce la acción humana, en la exploración del universo *emic* de las formas institucionales (a través del estudio empírico de los modelos subjetivos de N3), la noción relevante es la de aproximación y no la de precisión. Así, de la misma forma que no se avanzaría mucho si todos los ciegos decidieran centrarse en el lomo, y que sólo la idea progresivamente integrada y refinada que ofrecen las realidades fragmentarias que éstos perciben puede hacer justicia al elefante, la complejidad inherente al mundo interior del hombre hace que por mucho que las mejoras metodológicas vayan subsanando las deficiencias propias de los distintos enfoques (y generando mediciones de la realidad *parcial* cada vez más “precisas”), desde un prisma científico la precisión sólo puede ser una consideración de segundo orden frente a la exigencia de una aproximación correcta a la totalidad de la realidad investigada²¹⁴. Y esto sólo es posible mediante la contrastación activa de los resultados empíricos de enfoques y perspectivas los más diversos posibles, es decir, mediante una triangulación de la evidencia empírica que mire a los distintos niveles del EI y combine métodos cuantitativos y cualitativos así como visiones *etic* y *emic*.

El sostén teórico, los constructos que genera y la forma de medirlos, recuerda Thomas (2009, p. 39), sólo “ganan aceptación científica a través de un proceso público e iterativo de evaluación y revisión de la teoría”. Un proceso cuya vara de medir es en última instancia, como en cualquier ejercicio científico, la capacidad para explicar los fenómenos y anticipar su emergencia bajo determinadas condiciones. En este sentido, ya señalamos en el Subapartado 1.1 que sólo con poder liberarnos de las grandes distorsiones que lastran la praxis de la NEI, podemos llegar a valiosos “*quick wins*”. Y para ello basta desarrollar un enfoque humilde y aproximado que se limite a capturar adecuadamente los fenómenos y relaciones más salientes (en un primer orden de magnitud)

²¹⁴ La pretensión de precisión en estos casos sería tan ridícula como si en la industria aeroespacial para medir la distancia entre dos puntos un operario diera veinte pasos y empleara para el sobrante un *laser tracker* con una precisión de micras. Los decimales que surgieran de tan aberrante proceder sólo ofrecerían una falsa apariencia de precisión.

de los sistemas complejos investigados. En definitiva, podríamos decir, que un primer objetivo más que digno sería desarrollar un enfoque teórico-práctico en la NEI que sin sustraer nada de lo que pudiera funcionar bien en el que es actualmente dominante paradigma referentista, pudiera evitar algunas de sus principales contradicciones. A continuación analizamos un ejemplo ilustrativo.

La comparativa entre las valoraciones que hacen los “expertos” de la HF de los DP en China y Hong Kong, cuya evolución entre 1995 y 2015 se muestra en la Figura 6.3d, ofrece un ejemplo sumamente ilustrativo de la confusión a la que se puede llegar cuando la (supuesta) evidencia empírica no es triangulada dentro del marco de una teoría más general. Considerando la breve descripción que ofrece la HF sobre el baremo de puntuación que emplea, estas valoraciones pueden interpretarse del siguiente modo²¹⁵:

- La puntuación de 20 que recibe China se corresponde a un régimen en el que “la propiedad privada está pobremente protegida” y en la que el sistema judicial es tan “ineficiente y corrupto” que hace que los acuerdos y la mediación entre partes privadas “sea la norma”. En tal contexto, en el que “la corrupción judicial está extendida” y “la expropiación es común”, la exigibilidad de los DP es difícil de asegurar.
- La puntuación de Hong Kong es 90, superior desde el 2010 a la de EE.UU. Esta valoración sólo la alcanzan aquellas economías en las que “la propiedad privada está garantizada por el gobierno” y en la que el sistema judicial asegura la seguridad contractual. En este tipo de sociedades “la corrupción es prácticamente inexistente y la expropiación muy improbable”.

Estos datos plantean múltiples dudas. En primer lugar, si tiene sentido que tras la significativa mejora en la gobernanza que China experimenta a partir de la mitad de los noventa —deviene más sofisticada y reglada, y que es mejor valorada por los ciudadanos— la protección de los DP haya evolucionado negativamente. En segundo lugar, es inevitable preguntarse si estas descripciones son la fiel imagen de la realidad *etic* y están respaldadas por indicadores objetivos de N4 en un país con las tasas de crecimiento de China: e.g., niveles de inversión del sector privado, número de expropiaciones, etc. Y en tercer lugar, si lo son de la *realidad institucional* de N3, es decir, de las percepciones de los agentes —su confianza en que los DP son seguros— que modulan su acción:

²¹⁵ Véase la descripción de este índice que ofrece HF en www.heritage.org/index/property-rights.

e.g., el empresario que considera una inversión o la familia que contempla adquirir una vivienda²¹⁶. En el Cap. 8, un simple ejercicio de triangulación con la evidencia *emic* de los agentes institucionales será suficiente para mostrar la escasa relevancia institucional que tiene la valoración de los DP que ofrece la HF.

Pero hay algo aún más preocupante y que pone de relieve los efectos perniciosos de intentar medir la calidad institucional en ausencia de un marco teórico adecuado. Una brecha tan importante podría responder a un problema de lo que hemos definido como *transmisibilidad*: e.g., a pesar de la buena voluntad del gobierno, el sistema judicial en la China continental, aún inmaduro, es más ineficiente y corrupto que el hongkonés. En ese caso, sin embargo, un mejor proxy sería el indicador de *libertad frente a la corrupción* de la HF, y ahí la diferencia entre China y Hong Kong se reduce sustancialmente: ya no es de 20 a 90, sino de 40 a 75 (año 2015), como muestra la Fig. 6.3c. La otra opción es atribuirlo a un problema de *intencionalidad*: e.g., por una voluntad política contraria a la protección de los DP o porque la inestabilidad política no le permita al gobierno comprometerse creíblemente a respetarlos. Sin embargo, esto tiene aún menos sentido: ¿por qué habría de sentirse un empresario mucho más seguro invirtiendo en Hong Kong que en China, cuando es el gobierno de Pekín quien tiene la última palabra sobre lo que sucede en Hong Kong? ¿Bajo qué extraño mecanismo motivacional estaría obligada la élite del partido único a respetar en Hong Kong lo que no respetaría en la China continental cuando no existen constricciones imperativas en ninguno de los dos casos? Es indudable que pueden existir motivos para justificar ciertas diferencias: e.g., razones ideológicas o estratégicas (voluntad de atraer a Taiwán) del gobierno de Pekín todas ellas motivacionales. Sin embargo, sin una teoría previa que sostenga los constructos (e.g., protección de DP) y los relacione con otras variables para su posterior validación empírica nadie puede saber lo que están midiendo los expertos consultados por la HF. Siendo una fundación conservadora y defensora de un Estado mínimo, y llegado al extremo de considerar mejor protegidos los DP en Hong Kong (China) que en los EE.UU., ¿confunde la HF la protección de los DP con la libertad económica y con un modo específicamente ultra-liberal de protección?

²¹⁶ Obsérvese que la falsación del segundo y tercer punto se corresponde, respectivamente, con el propósito de las hipótesis sobre consistencia adaptativa (H1) y simbólica (H2) que hemos formulado.

4.2 Enfoque para el Análisis Institucional Histórico y el Análisis Contingente

Todo el desarrollo conceptual expuesto hasta ahora nos dirige de forma natural a la propuesta metodológica para la validación empírica que presentamos a continuación. A la luz del subapartado anterior y dado que la validación de las hipótesis requiere un análisis positivo de una realidad pasada o como mucho contemporánea, y no un análisis normativo prospectivo, nos centramos en los dos últimos ingredientes que deben asegurar un enfoque empírico adaptado a la complejidad: (i) en la *validez conceptual* que enmarca la indagación empírica dentro de un marco teórico predeterminado, y (ii) en la *validez operativa* que confiere la estrategia de triangulación arraigada.

El mapa de la Figura 2.1 ofrece una visión resumida que ordena las sucesivas contribuciones teóricas que hemos incorporado en nuestro modelo en base a los tres niveles de arraigamiento. Una vez hemos (i) propuesto la topología del EI, (ii) definido ontológicamente los distintos niveles y (iii) establecido relaciones causales internivel, podemos afrontar el reto de la *validez conceptual* y, como muestra la columna 5, abrir la caja negra de los modelos mentales de los agentes para aproximar y analizar el dominio normativo de las formas institucionales. En definitiva, disponemos ya de un marco meta-teórico razonablemente operativizable para el análisis institucional que debe permitir integrar la amplísima evidencia empírica y de diversa índole que como resume la Figura 6.5, es relevante para *mapear* el N1, N2 y la parte institucional del N3 del EI chino, así como la parte privativa de algunos actores especialmente críticos para el cambio institucional.

A tal efecto, recordamos con Alonso y Garcimartín (2011, p. 25) que “las instituciones no pueden ser simplemente *deducidas*, porque no son producto obligado de una conducta racional”, y por tanto que todo análisis institucional exige una “metodología integradora” que debe nutrirse de múltiples ejercicios: e.g., de la modelización de la conducta con herramientas de la teoría de juegos; del estudio de los aspectos motivacionales que guían la conducta de los agentes; de un análisis histórico que arroje luz sobre la génesis y evolución de las instituciones; y de un análisis *contextual* o *contingente* de las “condiciones específicas” (p. 24).

En el presente trabajo optamos, como muestra la columna 6 de la Figura 2.1, por un enfoque para la validación empírica de las hipótesis desagregado en los dos ejercicios que se plantean en los siguientes epígrafes: (i) un Análisis Institucional Histórico del Sustrato Cultural chino (N2/N1) que tiene como objetivo principal caracterizar la proto-institución que gobierna el juego político, y

como objetivo secundario delinear las condiciones de partida de N3/N4 al inicio del período de análisis; y (ii) un Análisis Contingente del proceso de reformas que se centra en el problema de equifinalidad institucional, esto es, en cómo a partir de la necesaria consistencia simbólica emergen *formas* institucionales adaptativas que producen los *resultados* dentro del DII que según la NEI sustentan el desarrollo económico²¹⁷.

La propuesta para la validación empírica que se resume en la Figura 6.6, pone de relieve que el esfuerzo de triangulación arraigada se centra en dotar de *validez operativa* a la relación causal principal sobre la que se sustenta la hipótesis de consistencia simbólica: *N1 (colectivismo) → N2 (cultura política sínica) → N3 (Estado activista)*. Para ello vamos a integrar en el análisis una diversa evidencia empírica: *emic*, *etic*, cuantitativa, cualitativa, pertinente a cada uno de los tres niveles del EI así como de N4, relativa a diferentes juegos (instituciones), desde enfoques y planteamientos varios, desde diferentes focos disciplinares, etc. Sólo una vez que llegamos a una imagen convincente que corrobora empíricamente esta relación podremos considerar que la aproximación de primer orden al EI chino es suficientemente robusta para guiar, en un segundo paso, la indagación específica sobre el despliegue del DII en los niveles jerárquicos inferiores: en el sistema jurídico-judicial y en lo que respecta al sistema de DP.

Un par de precisiones en cuanto al modo en que estructuramos el análisis empírico. En primer lugar, en el Cap. 4 ya hemos presentado una modelización comparada de los EI de China y el RIIO. Este ejercicio anticipado, que se ha nutrido de diversas y valiosas fuentes, incluyendo la propia evidencia cuantitativa que ofrecen las dimensiones de Hofstede para aproximar N1, ha servido para ilustrar y *encarnar* la operativización del análisis de arraigamiento que hemos desarrollado, lo que a su vez ha permitido establecer (no sólo en abstracto) las relaciones vertebradoras de consistencia simbólica —véase su sinopsis en rojo y azul en las líneas inferiores de la Figura 6.6— y formular las hipótesis. Este proceder, basado en la decisión subjetiva de quien escribe estas líneas, aunque difumina las líneas entre la indagación deductiva e inductiva, y entre teoría y esfuerzo empírico, es justificable, como argumentamos en la Introducción de este trabajo, por razones expositivas y de

²¹⁷ Nótese que la modelización de la conducta en base a la teoría de juegos está recogida en las conclusiones del Análisis Económico que exigen *credibilidad*, es decir, un compromiso auto-exigible bien sea por la vía imperativa o motivacional. Por otra parte, el estudio de los aspectos motivacionales que guían la conducta de los agentes se incorpora dentro del Análisis Contingente tanto en sentido agregado (agentes sociales, élite política, élite reformista) como individual (la parte privativa de los modelos mentales de Deng Xiaoping en tanto artífice de las reformas).

claridad conceptual²¹⁸. En cualquier caso, los dos análisis que planteamos para la validación empírica *triangulada* pueden verse como sendos ejercicios para, respectivamente, (i) *reconfirmar* y enriquecer nuestro entendimiento de los rasgos definitorios de la proto-institución política en China así como delinear el “t₀” del EI; y (ii) validar su proyección efectiva en las *formas* institucionales de N3 tal y como prevé nuestro marco teórico²¹⁹.

En segundo lugar, debemos aclarar que, sin lugar a dudas, el ejercicio principal que integra y analiza el grueso de la evidencia empírica y que permite validar empíricamente las hipótesis, es el Análisis Contingente del proceso reformista del Cap. 8. Por este motivo, como muestra la Figura 6.6, es en este último análisis dentro del marco temporal de la agencia en el que vamos a presentar la mayor parte de la evidencia empírica de naturaleza cuantitativa. Esto se aplica tanto a la que es estrictamente relevante a N3 y N4, como a los más significativos trabajos sobre cultura política: los de Shi Tianjian así como de Blondel e Inoguchi. Sus resultados, basados en encuestas realizadas ya iniciadas las reformas, se emplearán *no* tanto para perfilar el SC —lo que es objeto del análisis institucional histórico del Cap. 7— como para corroborar la tenacidad temporal presumida del SC, confirmando su vigencia durante el período de análisis.

4.2.1 Análisis Institucional Histórico del Sustrato Normativo

El *Análisis del Sustrato Cultural* del EI chino adopta la perspectiva de un Análisis Institucional Histórico (AIH) en el marco temporal a muy largo plazo de la estructura. Su objetivo es doble: en primer lugar aproximar N1 y N2, y en segundo lugar delinear las condiciones de N3 (en el DII) y N4 (estructura económica) que conforman el legado del que parte el período de análisis.

Este AIH se inspira en el AIHC de Greif, si bien difiere del mismo en que adopta una perspectiva histórica *no* comparada. Es decir, se centra exclusivamente en China para a partir de condiciones iniciales remotas en el tiempo, trazar la evolución de los rasgos principales que caracterizan el *complejo institucional* chino hasta la actualidad (su aparición, perpetuación y

²¹⁸ Más allá de que podríamos interrogarnos sobre hasta qué punto es realista separar nítidamente la indagación científica por la vía *inductiva* y *deductiva*, de no haber anticipado la modelización del Cap. 4, tendríamos que haber formulado una hipótesis abstracta y genérica, del tipo: N2 debe verse en N3 en el caso de China (y cualquier otro país).

²¹⁹ Ciertamente es que otra opción hubiera sido realizar el Análisis Institucional Histórico del Sustrato Cultural antes de formular las hipótesis como ejercicio para *fiabilizar* la modelización de N2/N1. En este caso, sólo el Análisis Contingente hubiera sido relevante para la validación de la relación causal relativa a la consistencia simbólica.

transformación). También es *histórico* en metodología, pues ningún modelo general y abstracto, recuerda Greif (1997), puede captar la compleja interrelación entre los dominios económico, político y social en los procesos de cambio institucional. Por otra parte, el AIH que emprendemos en el Cap. 7 va a abordarse no en un vacío teórico, sino como hemos mencionado previamente, desde el corpus teórico que hemos desarrollado y muy en particular haciendo uso de las herramientas y conceptos de Aoki que presentamos en el Apartado 2 del Cap. 4. Finalmente, la materia *prima*, por así decir, que posibilita este ejercicio de AIH es un abundante y variado material historiográfico. Así, no se trata en absoluto de un empeño arqueológico por sumar nueva evidencia empírica, sino de arrojar luz a partir del procesamiento y análisis de la ya existente.

Una cuestión clave que debemos abordar antes de proseguir es determinar si el AIH del SC es realmente necesario. Habida cuenta de la vasta literatura existente y de la tenacidad temporal del SC, ¿no hubiera sido posible contentarnos con la “foto” de N2/N1 que ofrecen los trabajos más recientes y especializados así como la evidencia cuantitativa disponible?²²⁰ ¿Hubiéramos podido evitar infligir esta carga (de más de cien páginas del Cap. 7) al lector sin apenas perder capacidad explicativa? La respuesta, aunque por fuerza subjetiva, es enfáticamente negativa. Renunciar a este ejercicio hubiera sido la antítesis del enfoque de triangulación que defendemos para los sistemas complejos. En efecto, tanto en su vertiente cualitativa como cuantitativa (e.g., basada en encuestas), los distintos estudios empíricos de N2 (a los que podemos sumar los relativos a las orientaciones nucleares de N1), contribuyen a *mapear* fragmentos del SC (a “palpar” partes del elefante). Aún así, considerados individualmente o en su conjunto, en ausencia de un mecanismo de triangulación, esta evidencia empírica no nos dota necesariamente de una visión convergente de conjunto que podamos considerar fiable (ver el elefante). Por tanto, necesitamos triangular, y para ello se requiere un análisis institucional en perspectiva histórica que arroje luz sobre la evolución desde su más remotos orígenes de los principales rasgos constitutivos y normativos que conforman el SC chino. Para esclarecer dicha evolución, el AIH no sólo ha de adoptar un enfoque diacrónico y dinámico, sino que además, como señalan Greif y Kingston (2001), ha de ser holista y sistémico. Es decir, es imposible explicar la evolución de un dominio proto-institucional de interés (e.g., la cultura política) al margen del conjunto del EI en el que se inserta.

²²⁰ Por ejemplo, dar por buena la modelización comparada (China-RIIO) del SC que resume la Fig. 4.5, o dar por buenos los datos de Hofstede y/o los trabajos de cultura política basados en encuestas de Shi y otros.

Un análisis que abarca un intervalo temporal tan extremadamente dilatado (milenios) no puede ser exhaustivo, pero sí ofrecer una valiosa aproximación de primer orden al SC que arroje luz y mitigue el riesgo de una interpretación descontextualizada o sesgada de la evidencia historiográfica. En definitiva, el AIH del Cap. 7 es imprescindible porque genera una visión *única* —global e integrada— del SC que confiere una serie de potentes ventajas analíticas:

1) Arroja luz sobre los orígenes del SC y sobre su trayectoria evolutiva a muy largo plazo que a la vez que no es determinista —pues identifica los principales puntos de bifurcación y el componente *contingente* (azar) que interviene en la decantación de los nuevos equilibrios²²¹—, pone de relieve los elementos principales que proporcionan *continuidad dinámica* y que explican la dependencia de trayectoria cultural: los patrones arraigados para articular la acción colectiva que se mantienen ante diferentes coyunturas históricas. Esto es clave por tres motivos:

i) Permite calibrar en el *laboratorio* de la historia la tenacidad efectiva del SC, especialmente cuando los métodos cuantitativos empleados en los estudios culturales actuales sólo ofrecen una imagen estática (un “fotograma”) de la realidad. Es este un tema crítico porque las encuestas relevantes a esta investigación —y en general las encuestas de valores en China— son todas recientes (a partir de los años noventa) y por muy depuradas que sean las técnicas de investigación cuantitativa, dada su limitada cobertura temporal, es imposible descartar que sus resultados no estén contaminados por factores tanto coyunturales como *transituacionales* de N3/N4²²².

ii) La perspectiva *comparada* no es apta para el análisis del cambio/evolución institucional²²³ y sólo un enfoque analítico centrado en cómo una sociedad responde a largo plazo ante la dialéctica adaptativa-simbólica puede ser fecunda para *visualizar* el SC.

iii) Este enfoque es un inmejorable antídoto contra el *eurocentrismo* (por vocación o ignorancia) porque al revelar la raíz distintiva del *modo de cognición específico* sínico, así

²²¹ El análisis histórico es necesario para salir de la indeterminación de los múltiples equilibrios institucionales posibles.

²²² Permite así una triangulación horizontal dentro de N1/N2.

²²³ Los datos que proporciona una aproximación sincrónica se presentan en una escala relativa — sean apreciaciones cualitativas o mediciones cuantitativas— y sólo pueden ser relevantes, en sentido estricto, en un análisis institucional comparado, pero en ningún caso pueden alimentar un análisis dinámico del cambio institucional en un país. Así, e.g., frente al dato descontextualizado que indica que la cultura política sínica es menos liberal que la del RIIO (lo que ciertamente explica importantes diferencias entre las instituciones de ambos países), el AIH pone de relieve que este hecho carece de relevancia para explicar la trayectoria institucional china.

como la coherencia sistémica y consistencia temporal de las respuestas idiosincráticas que sobre tales filtros basales se articulan, sitúa al observador *occidental* delante del espejo de su propia realidad cultural *relativa* y por tanto históricamente contingente. Pero además muestra que el conjunto del EI que China erige evolutivamente sobre los cimientos de su N1 ha llevado a metas adaptativas cuando menos equiparables a las de Occidente.

2) Adoptar una perspectiva holista²²⁴ y dinámica facilita la identificación de perspectivas empíricas más fecundas y adaptadas al problema concreto de investigación. Por esta vía no sólo se corrobora con mayor robustez la relevancia empírica de las categorías analíticas más consolidadas y se enriquece el entendimiento de las mismas²²⁵ —e.g., el colectivismo sínico en N1, o la cultura paternalista en N2 asociada a la visión aloccéntrica del interés personal—, sino que también es posible ir más allá del repertorio de constructos que la “mirada” de otros investigadores ha diseñado. Así, en el Cap. 7 se identificarán otros síndromes más matizados y complejos relacionados directa o indirectamente con la cultura política y que, aunque no “caben” en el molde de lo fácilmente medible, poseen una alta carga explicativa sobre el DII de N3 que nos interesa: e.g., el *Mandato del Cielo*, la estrategia *Ti-Yong* o el *Complejo del Reino del Centro*. Además, y esto es significativo, la propia *triangulación* confiere a estos síndromes —empleados no siempre de forma homogénea en la literatura— mayor grado de precisión conceptual y solidez empírica. Por otra parte, esto no es incompatible con situar el foco analítico donde nos interese (e.g., en los patrones normativos de N2 que inciden más directamente en el DII), pero sí coadyuva a *fiabilizar* los resultados pues el enfoque holístico es la propia esencia de la triangulación arraigada: así, e.g., el análisis del SC ofrecerá una evidencia convergente y sólida de que el juego político en China sólo puede ser creíble en sentido motivacional.

3) Ser capaz de integrar y analizar las principales contribuciones historiográficas (que proporcionan una evidencia empírica del pasado) en nuestro marco teórico para ofrecer una comprensión razonable y razonada del SC chino *allana* el terreno para acometer un análisis

²²⁴ Greif 2008, citado (y traducido) en Caballero, 2004, p. 146: “el complejo institucional es reflejo de un proceso histórico que entrelaza rasgos económicos, políticos, sociales y culturales del pasado que influyen y moldean las instituciones y la economía del presente”.

²²⁵ Ya en el epígrafe 3.2.4 del Cap. 4, señalábamos que las categorías y constructos que se emplean para modelizar el EI no dejan de ser perspectivas valiosas pero parciales de una realidad institucional sistémica e integrada que sólo es divisible artificialmente por la decisión arbitraria del investigador.

institucionalista fecundo. No sólo porque una explicación plausible²²⁶ (aunque quizás no la única) de la evolución del EI chino pone a prueba el instrumental teórico que hemos desarrollado. También porque el enfoque *aokiano* que adoptamos sitúa el foco analítico en los patrones culturales recurrentes (anclados en su efecto *lock-in*) que emergen como estados de equilibrio de un juego. Este enfoque *sustantivista* permite (i) *desmitificar* la Historia y liberarla de estereotipos y sesgos *émicos* tanto *eurocéntricos* como *sinocéntricos*²²⁷; y, por otra parte, (ii) identificar las percepciones *emic* de los agentes chinos que poseen relevancia institucional (como parte de los modelos mentales compartidos) aunque hayan surgido como idealización y mitificación del pasado. El ejemplo más relevante del primer punto es el Confucianismo (que nos interesa *no* como doctrina, sino por su influencia real en los equilibrios en el juego político), mientras que el *Complejo del Reino del Centro* es un importante ejemplo del segundo.

4.2.2 Un Análisis Contingente triangulado del período reformista

El Análisis Contingente es un AIH en el marco temporal de la agencia con pretensiones explicativas, y no sólo descriptivas. Organiza, integra y analiza una evidencia empírica múltiple y diversa, toda ella proveniente de fuentes secundarias, para esclarecer la dinámica transformativa del N3 chino durante el período reformista. Aunque con una aproximación holista, se enfoca en el DII y en general en aquellos factores que más relevancia tienen para la contrastación empírica de las hipótesis y sus supuestos. El análisis se inicia en 1978, recogiendo el *testigo* del “t₀” del EI chino que delinea el AIH del Cap. 7. Y aunque, como anticipamos en la Introducción de la tesis, nos parece innecesario fijar una fecha de cierre, como regla general hemos considerado la información disponible hasta finales 2015 y, ocasionalmente, 2016, y por tanto las últimas estadísticas y datos de encuestas publicados hasta entonces.

Dos cuestiones previas deben establecerse antes de plantear con más detalle el Análisis Contingente. En primer lugar, en consonancia con H2, la hipótesis fuerte sobre consistencia simbólica, y los supuestos asociados, se trata de un ejercicio *positivo* que busca una aproximación

²²⁶ No nos referimos a la *explicación* nítida de las Ciencias Naturales, sino al *Verstehen* o *comprensión* del proto-institucionalismo de los historicistas alemanes que propugnaban una perspectiva humanista y cualitativa para interpretar los fenómenos humanos bajo el punto de vista de los propios actores. De ahí el epíteto *plausible*.

²²⁷ Mitos, como se verá en el Cap. 7, fomentados por el PCCh para azuzar el nacionalismo (e.g., el victimismo). Por otra parte, la importante labor de revisionismo en la historiografía impulsada por autores occidentales para romper los estereotipos negativos sobre China justo ahora que se produce la reemergencia de este país como superpotencia mundial, atestigua hasta qué punto la indagación en las ciencias sociales está impregnada de prejuicios.

convergente hacia la realidad *emic* de los modelos mentales de los agentes institucionales, y no un ejercicio *normativo* que la juzga o que realiza recomendaciones de cara al futuro. En segundo lugar, durante la fase inicial y crítica de las reformas de la era Deng, entre 1978 y 1993, apenas existen investigaciones de campo apoyadas en encuestas que sean útiles para nuestro objetivo²²⁸. En consecuencia, la indagación de los modelos mentales habrá de sustentarse en gran medida en métodos indirectos²²⁹.

El Análisis Contingente debe mostrar las siguientes características:

- 1) Es un AIH pero circunscrito a un período específico dentro de la *escala temporal de la agencia* por lo que aun enfocándonos en N3, conserva rasgos del análisis del SC. En esencia mantiene un *enfoque dinámico* centrado en la construcción de la *intencionalidad* política como elemento tractor del proceso reformista y principal fuente de continuidad institucional²³⁰. También retiene el *enfoque holístico* que ofrece una visión integrada del conjunto de N3 e identifica las interrelaciones sincrónicas/diacrónicas, a la vez que permite y *fiabiliza* el análisis enfocado. La combinación de los dos puntos precedentes debe posibilitar y orientarse a:
 - i) Sin perder la visión de conjunto y *triangulando*, situar el foco analítico sobre los aspectos que poseen mayor capacidad explicativa respecto del proceso reformista y para la validación de las hipótesis: la construcción de la intencionalidad y el pilotaje reformista durante el período reformista crítico de la era Deng (temporalmente) y, en general, el DII.
 - ii) Relacionar jerárquicamente los diferentes elementos dentro de N3. Esto permite, por ejemplo, abordar el análisis de la intencionalidad de modo estructurado según la jerarquía en N3 de sus diversas capas —juegos y subjuegos— y los múltiples niveles de dependencia de

²²⁸ Sobre las encuestas que se realizan durante la China reformista, sus objetivos, utilidad, carencias y dificultades objetivas, véase la tesis doctoral de Ren (2009). Aunque el trabajo de Ren es más informativo que concluyente, en lo que aquí nos concierne es posible destacar que a pesar de las enormes limitaciones de las encuestas que se realizan en China durante la década de los ochenta, éstas ofrecían a la élite política una idea general sobre cómo iba evolucionando el apoyo popular a las reformas y cuáles eran los efectos que más preocupaban a los ciudadanos. Sin embargo, sólo será a partir de la mitad de los 1990, pasado el interludio de Tiananmen, con la eclosión de encuestas de opinión pública y las mejoras en las técnicas de investigación, que las actitudes y valores de los ciudadanos chinos empiecen a ser estudiadas de forma amplia y sistemática (p. 11). Algo similar sucede con el estudio de las percepciones que tienen los ciudadanos sobre las diferentes instituciones/organizaciones políticas, a pesar que ciertas restricciones permanecerán en temas sensibles o directamente tabús: e.g., la valoración del PCCh.

²²⁹ El problema de cobertura temporal de datos basados en encuestas/entrevistas (e.g., confianza en el gobierno, en las instituciones, valoración sobre el disfrute de derechos civiles, etc.) obliga a reconstruir un “relato” en base a una evidencia abundante pero de otro tipo: e.g., historiográfica, estudios especializados, estadísticas.

²³⁰ En el caso del AIH del SC, hablamos de intencionalidad *sedimentada* y no procede realizar tal estratificación.

trayectoria asociados: e.g., (a) el proyecto modernizador y de fortalecimiento nacional que hunde sus raíces en el inicio del Siglo de las Humillaciones y que entronca directamente con síndromes de N2; (b) el desarrollo económico en tanto factor legitimador del PCCh como actor único en el juego político; (c) las constricciones que el subjuego de la *política de élites* del PCCh impone sobre el impulso reformista; (d) las oportunidades y restricciones de *transmisibilidad* (capacidad del Estado) y de la estructura económica a la que se enfrentan los reformistas así como otros factores exógenos (la situación internacional, etc.).

iii) Ponderar la *críticidad* de los diferentes eventos/situaciones según su incidencia sobre la conformación de la intencionalidad que impulsa el proceso reformista. No habiendo nada predeterminado, a la luz del enfoque dinámico y holístico no sólo es necesario hacerse cargo de la dependencia de trayectoria (en sus diferentes niveles), sino también identificar y realizar un análisis relativamente denso de los momentos críticos que confieren al proceso reformista (y a su análisis) su carácter *contingente* e imprevisible²³¹.

iv) Ponderar el *poder* institucional de los diferentes actores y su incidencia sobre el conjunto del proceso reformista. Siendo inabordable la modelización del conjunto de N3 — como ver el mapa de detalle de la Figura 4.4 para toda la Península Ibérica—, discriminar entre los agentes/juegos (colectivos) según su capacidad para alterar la intencionalidad política es imprescindible. Así, deberemos segregar cuatro ámbitos institucionales cada vez más reducidos: (a) el acervo institucional común que comparten todos los agentes; y dentro del juego político, entre (b) la élite política, (c) la élite reformista y (d) el propio Deng²³².

v) Del mismo modo que a través del AIH del SC detectamos síndromes que de otro modo no pueden verse, en la dinámica no-ergódica (*prigoginiana*) de un sistema complejo, sólo un análisis holístico permite visualizar la emergencia de ciertos patrones de alto nivel²³³. Por ejemplo, se identificarán dos lógicas diferentes de institucionalización: una *aproximada*,

²³¹ Nótese que una razón por la que se impone un enfoque *dinámico*, y no estático, es precisamente por la dimensión contingente del cambio institucional. Su trayectoria, vista retrospectivamente, queda jalonada por una serie de puntos críticos (momentos de crisis) en los que se decanta un equilibrio de los múltiples posibles.

²³² Es decir, debe considerar diferentes *alcances* y *ámbitos* dentro de N3 (como vimos en el Cap. 4) que implican diferentes subconjuntos del universo de agentes que participan en subjuegos (e.g., la política de élites) y también la parte privativa e individual de los modelos mentales de figuras claves (como Deng) sin la cual es imposible entender la decantación de determinados puntos de bifurcación en la trayectoria institucional.

²³³ En efecto, por la propia dinámica constructiva en la flecha del tiempo, si desde el principio mantenemos un foco estrecho no podremos ver la emergencia de patrones superiores que son relevantes: e.g., como si al mantener la escala espacio-temporal de una célula perdiésemos de vista su auto-organización en estructuras (tejidos) y órganos.

condicionada por un vector *intencionalidad* en construcción y por severas limitaciones de *transmisibilidad*, que se asocia a las instituciones transitorias de la era Deng; y otra asociada al pilotaje crecientemente *sofisticado* post-Deng con una *intencionalidad* robusta en la élite del PCCh y un elevado grado de *transmisibilidad*. Y esto tiene hondas implicaciones para un entendimiento general del proceso reformista, pero también —ilustrando la potencia de la visión panorámica del bosque que ofrecen estos patrones— para la propia estrategia de validación empírica: puesto que se demostrará que la verdadera PIC no es fruto coyuntural de las instituciones transitorias, sino de la heterodoxia *radical* o *meta-institucional* que se revela a partir de los años noventa y que sigue hoy vigente, e incluso reforzada, cualquier evidencia empírica disponible actualmente puede emplearse para su análisis²³⁴.

2) Mitigar el riesgo inevitable de un análisis retrospectivo *funcionalista* y *ah hoc* que va seleccionando y dirigiendo la evidencia empírica hacia la construcción de un *relato* previamente intuido por el investigador, el Análisis Contingente debe operar sujeto al corsé de una teoría explícita²³⁵ y, en la medida de lo posible, de una serie de herramientas previamente definidas. Es en pos de este objetivo, como se verá, que el Modelo General de Pilotaje del Cambio Institucional (el MGPCI de la Fig. 3.3.), el Diagrama del Reformador (Fig. 5.2) o la *Teoría del Compromiso Conductual* (TCC) cobran pleno sentido.

3) Un enfoque progresivo hacia la indagación empírica de la realidad institucional que en una lógica secuencial y en cascada ofrece una aproximación cada vez más fina. En este sentido, el Análisis Contingente sólo genera una *aproximación de primer orden* que, por así decir, provee una malla de referencia sobre la que en un segundo paso —ya externo al propio Análisis Contingente— poder situar en modo triangulado la información más específica.

El enfoque progresivo por mapear con creciente confianza la parte del EI chino que nos interesa debe sustentarse en una aproximación empírica en dos pasos que como veremos en el Cap. 8 se articula en torno a dos grandes ejercicios: (i) un Análisis Contingente propiamente dicho que aunque mantiene un foco en los factores explicativos de la gobernanza política, adopta la forma de un AIH para (según los términos descritos más arriba) nivelar el terreno y ofrecer una aproximación

²³⁴ De pronto, el problema de la falta de cobertura temporal de los datos de encuestas en China queda resuelto por la potencia de un análisis empírico sujeto a una teoría de alto nivel (en este caso, como se verá en el Cap. 8, al MGPCI).

²³⁵ En nuestro caso, como resume la Fig. i.2, por el corpus *northiano* mejorado por el aporte de Aoki basado en la visión de instituciones como equilibrios de un juego y los cinco STDM que hemos desarrollado para su operativización.

de primer orden al conjunto del proceso reformista; y (ii) un segundo ejercicio de *integración*, ya ajeno al AIH, en el que se analiza nueva evidencia empírica tanto cualitativa (de estudios especializados en el sistema jurídico-judicial y/o los DP) como cuantitativa (basada en encuestas).

Más allá de consideraciones semánticas, la combinación de ambos ejercicios da pie a lo que podría considerarse como un Análisis Contingente *triangulado* que va en la línea de la estrategia de triangulación orientada al objetivo específico de validación de las hipótesis y supuestos asociados. Esto es así porque bajo un enfoque dinámico y holista *primero* identifica los rasgos centrales de la gobernanza política (N3) para otorgarle su significado *emic* correcto. Y sólo entonces, sobre la base de los puntos de referencia *meta-institucionales* ya triangulados que provee este primer paso, integra e interpreta con mayor *fiabilidad* (triangulando de nuevo) la evidencia específica que despliega el DII para llegar a las instituciones de menor jerarquía²³⁶. De este modo, los estudios especializados y los datos relativos al sistema de DP se entienden a la luz del sistema jurídico-judicial, y ambos a la luz del modo de gobernanza prevalente (Estado activista).

De acuerdo con nuestra propuesta teórico-metodológica, la estrategia de triangulación arraigada es necesaria para evitar la interpretación *ateórica*, *ainstitucional* y *descontextualizada* de los datos cualitativos o cuantitativos más desagregados²³⁷. Y, aunque no sería necesario llegar más lejos en el esfuerzo empírico de lo estrictamente necesario para validar las hipótesis, corolarios y los supuestos asociados, como se verá en el Cap. 8, el Análisis Contingente *triangulado* enriquece el *relato* que surge del AIH y nos dirige hacia una comprensión más plena y significativa del proceso reformista. En efecto, quizás hubiéramos podido plantear una aproximación empírica más sencilla para constatar que los rasgos principales de la *forma* meta-institucional (en tanto patrón de alto nivel, en la línea de Hayek) satisfacen la hipótesis fuerte de consistencia simbólica. Es decir, para resolver la PIC sin explicar qué *formas* institucionales finales emergen. Sin embargo, la triangulación es una estrategia exigente que no sólo opera desde lo más general hacia lo más concreto, sino en ambos

²³⁶ Las externalidades positivas sobre la calidad de una investigación que genera un enfoque holístico cuando detecta patrones generales *útiles* (aun sólo aproximados) son potentes. Utilizando un símil, su efecto es similar a cuando el observador perspicaz que mira un puzzle, incluso cuando hay pocas fichas, ya atisba la figura general.

²³⁷ Ejemplo de confundir el adopción de terminología legal occidental con occidentalización del sistema jurídico o la infravaloración de la institucionalización efectiva que se produce por vías alternativas.

sentidos²³⁸, por lo que emprender ese atajo hubiera tenido un coste en términos de la robustez general de las conclusiones a las que se llegan.

En cualquier caso, la propia dinámica del análisis contingente que adoptamos nos lleva a interesarnos por las instituciones de la China reformista en condiciones contextuales reales, es decir, por los equilibrios finales que emergen. También, al análisis relativamente denso de los puntos críticos de la trayectoria reformista que (ausentes grandes choques externos) estarán íntimamente asociados con tensiones en la construcción de la intencionalidad política: e.g., momentos de crisis que en más de una ocasión pudieron incluso descarrilar el proceso reformista y en los que la acción de actores individuales se mostraría determinante. La consecuencia es que, llegados a tal extremo, y a pesar de que ya aclaramos en la Introducción que queda fuera del alcance de la tesis, se arroja luz para avanzar nuestro entendimiento del proceso reformista: cómo se desarrolla, por qué funciona, y cuáles son y por qué emergen las formas institucionales finales en el DII. Finalmente, y siendo aún menos un objetivo intencionado de este trabajo, la adecuada comprensión de las reformas chinas bajo la perspectiva *northiana* arraigada que hemos propuesto, pondrá de manifiesto que son un magnífico ejemplo de cambio institucional *pilotado, arraigado y adaptativo*, del que otros países en vías de desarrollo pueden extraer valiosas lecciones.

²³⁸ Pues los patrones de alto nivel deben ser revisados si se muestran incapaces de arrojar luz sobre la evidencia dispersa más concreta y guiar una integración sistémica que debe a su vez reforzar la visión de conjunto (como sucede en un puzzle cuando el patrón general inicial se va perfilando con mayor detalle conforme se añaden nuevas piezas).

SECCIÓN III

CONTRASTACIÓN EMPÍRICA

CAPÍTULO 7

CHINA Y SUS INSTITUCIONES EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

1. Introducción: la excepcionalidad histórica de China

En su artículo “La paradoja de Occidente” (1995, p. 11), Douglass North nos recuerda que la dependencia de trayectoria institucional, especialmente a través del engrudo social de las normas informales de comportamiento y de ese filtro cognitivo compartido que denominamos *cultura*, hace que cualquier revolución no sea nunca tan *revolucionaria* como parece. La naturaleza del cambio institucional no admite la *tabula rasa*. Se trata de un proceso en esencia incremental que arrastra un sedimento de preconditionamientos muy tenaz sobre el que se construye la historia.

Por otra parte, como señala Nunn (2009), existe una literatura cada vez más extensa que examina desde una perspectiva empírica la relación existente entre la historia de un país o región y el desarrollo económico que experimenta, y cuya conclusión principal puede resumirse de forma lapidaria en “la historia importa” (Nunn, 2009, p. 88). Y no puede ser de otro modo porque las bifurcaciones históricas, ya sean causadas por factores endógenos o exógenos (e.g., la colonización de un país), producen alteraciones de la senda de desarrollo a medio y largo plazo a través de una serie de canales: el institucional, el cultural, el conocimiento y la tecnología¹ (p. 65).

La compleja dialéctica entre continuidad y cambio institucional hace difícil, por no decir imposible, emprender cualquier análisis institucional que no parta de la comprensión de los hechos históricos más relevantes² y de una cierta caracterización de la inercia institucional que arrastran los procesos de cambio económico y social, en especial a través de los elementos culturales más arraigados que proporcionan continuidad dinámica.

¹ La distinción que hace Nunn (2009) entre los canales *institucional* y *cultural* pone de manifiesto la falta de claridad conceptual y terminológica que nuestro marco teórico y su topología del EI pretenden mitigar. Como vimos, bajo un enfoque institucional arraigado, tal distinción es ficticia (salvo que arbitrariamente restringiésemos la noción de cultura al sustrato tenaz de N2/N1). Sin embargo, Nunn adscribe al canal *institucional*, e.g., el efecto que el trasplante de distintos sistemas judiciales europeos a las colonias tiene sobre sus niveles de protección de los DP. Pero, puesto que el trasplante sólo es efectivo en un sustrato cultural compatible, es claro que los cambios debieron ser a la vez culturales (N2/N1) e institucionales (N3): e.g., por el trasvase demográfico de colonos europeos hacia las colonias inglesas.

² Un ejemplo ilustrativo es la imposibilidad de comprender la motivación que impulsa a la élite política e intelectual china contemporánea sin comprender las consecuencias del trauma del Siglo de las Humillaciones.

A la luz del marco teórico-metodológico desarrollado, varios son los motivos que aconsejan realizar un Análisis Institucional Histórico (AIH) para aproximar el sustrato cultural (SC) antes de embarcarse en el análisis contingente de un proceso de cambio institucional contemporáneo. Estos motivos, así como las características básicas que debe informar el enfoque analítico, han sido abordados con suficiente detalle en la propuesta para la validación empírica del Cap. 6. También hemos visto que el problema de *inconsistencia simbólica* se agudiza conforme aumenta la distancia entre el SC del RIIO (que suele tomarse como referente tácito) y el del país analizado. Así pues, las diferencias significativas entre las orientaciones basales de China y el RIIO —culturas situadas en los dos extremos del continuo *individualismo-colectivismo*, es decir, del principal y más relevante constructo de N1— serían razón más que suficientes para emprender este análisis.

Esto es aún de mayor importancia en el caso que nos atañe porque dentro del concierto de países, China es un caso singular que requiere un tratamiento especial. En efecto, como señala Angus Maddison³ (2007), “China es en muchos aspectos un país excepcional” en el que los ecos del pasado resuenan todavía hoy con fuerza, de tal forma que una honda perspectiva histórica nos puede ayudar a entender sus políticas e instituciones contemporáneas (p. 15). Con más razón aún si consideramos con Fisac y Tsang (2000) que el pueblo chino tiene un “fuerte sentimiento de continuidad y antigüedad histórica” fruto de una “particular visión etnocéntrica que se ha ido desarrollando durante siglos” (p. 26). Esta visión *sinocéntrica* y ciertamente mitificada de la historia —lo que de por sí tiene poco de extraño⁴—, precisamente por estar salpicada de una serie de principios incuestionables, posee especial relevancia para un análisis institucionalista⁵.

En el caso de China, además, no es suficiente con iniciar el recorrido histórico unas pocas décadas, o incluso siglos atrás, sino que se impone una mirada de amplia profundidad histórica al menos por tres motivos. Primero, porque China no debe contemplarse como un país más, sino más bien como un país-civilización. Como afirma la sinóloga catalana Dolors Folch, la civilización china es la más antigua del mundo, con una historia común e ininterrumpida desde hace 3500 años (Folch 2002, p. 11). Según esta autora, su alto grado de aislamiento de cualquier otra gran

³ Véase el trabajo del historiador económico Angus Maddison (2007) para la que se considera como una contribución central al estudio del “desempeño económico chino en el largo plazo” (título de su informe para la OCDE).

⁴ Aunque la historia se ha manipulado por razones políticas desde siempre y en todas partes, algunas voces críticas señalan que la pesada inercia histórica que arrastra China la convierte *de facto* en rehén de su pasado, hasta el punto de que se podría decir que China vive según Jenner (1994) en una especie de “tiranía de la historia”.

⁵ E.g., el mito de los 5000 años de historia o el dar por hecho que la unidad imperial ha sido siempre la norma (ibid).

civilización durante milenios, por motivos geográficos y culturales —e.g. la escritura china obliga a *sinizar* conceptualmente todo lo que toca—, ha contribuido a forjar una identidad propia, con unos valores y una visión del mundo sumamente diferenciada del otro gran imperio de su tiempo: el imperio romano que recoge la herencia de la otra *gran* tradición, sobre la que se construyen los cimientos culturales que a la postre prevalecerán en Occidente.

En segundo lugar como sostiene Benjamin Schwartz⁶ (1985, p. 408), la orientación cultural *dominante* en China —y en particular la cultura elitista o *alta cultura* que surge en el período Clásico⁷— no sólo es profundamente idiosincrática, sino que al fundirse en la ortodoxia confuciana y evolucionar dentro de ésta, mantendrá su predominio hasta entrado el siglo XX. Así, y a diferencia del mundo occidental, en el que el desarrollo de las ciencias naturales y el *iluminismo* provocarán una percepción de ruptura radical entre pensamiento moderno y tradicional, la cultura dominante china mantendrá un alto grado de continuidad que si bien permite hablar de evolución, e incluso de cierta innovación, excluirá en perspectiva histórica la aparición de un sentimiento de “absoluta novedad” al menos hasta entrado el siglo XX (pp. 420-1).

El tercer motivo es que la mirada occidental sobre China ha desembocado históricamente en una serie de prejuicios persistentes que necesitan ser expuestos y corregidos, y que han tenido como denominador común la idea de que era una especie de limitación cultural congénita la que impedía la modernización del *enfermo de Asia*, y que hoy la fuerza de los hechos se ha encargado de desmentir con rotundidad. Sin embargo, esto ha generado una situación curiosa: se ha pasado de dar por sentado que la *secular extrañeza* que provocaba todo lo chino era la causa primordial de su retraso, a la *súbita extrañeza* producida por un milagro económico que por heterodoxo no se comprende. O, lo que es aún más sorprendente, que se pretende justificar de forma reduccionista, y en una llamativa oscilación del péndulo, por el mito opuesto (Whyte 2009; Lee 2003): por una cultura del esfuerzo y del emprendimiento *innata* que haciéndose eco de un sentimiento cada vez más popular en los países occidentales, acabará por “conquistarlo todo”⁸.

⁶ Benjamin Schwartz (1916-1999) fue un influyente sinólogo estadounidense de la Universidad de Harvard que ejerció como director del prestigioso *Fairbank Center for Chinese Studies* adscrito a dicha universidad.

⁷ El período Clásico de la historia china se inicia con los primeros documentos escritos hacia la mitad del segundo milenio a.C. y concluye con la creación del imperio de la dinastía Han en el 221 a.C.

⁸ En el contexto del mundo globalizado actual —en el que los países occidentales golpeados por la Gran Recesión se encuentran a la defensiva ante su declive relativo—, la inundación de productos chinos, el dinamismo de sus emigrantes, las inversiones chinas en el exterior y en general la repercusión mediática de su ascenso contribuyen a la creencia generalizada, como afirma Shambaugh (1996, p. 183), de que China será una superpotencia del siglo XXI.

Llegar a un conocimiento menos sesgado del pasado premoderno y moderno de China está hoy a nuestro alcance gracias a la explosión en términos cuantitativos y cualitativos de la investigación historiográfica que se ha producido en los últimos años al socaire del creciente interés que suscita la *reemergencia* de China. Esto ha contribuido a cambiar, o cuando menos matizar, nuestra concepción de la historia china y a diluir varios de los mitos más tenaces. Y este conocimiento más certero, aunque sea a grandes pinceladas, no sólo nos ayudará a enderezar conceptos y a diluir esa extrañeza que parece acompañar a todo lo chino; nos permitirá *negar la mayor del problema* y aclarar que tal y como lo perciben los propios chinos, es el declive relativo —en el sentido de pérdida de la centralidad en el mundo civilizado—, y no el florecimiento económico y cultural, lo que constituye la verdadera excepción histórica china. Más importante aún a efectos de la presente investigación, nos permitirá tener a la historia como aliada; como terreno fecundo del que extraer valiosa información con la que alimentar el esfuerzo empírico para aproximar el SC chino.

Asimismo, como acertadamente señala Ibáñez Rojo (2007) al analizar el debate sobre la *Gran Divergencia* y las bases institucionales del desarrollo económico, una mirada histórica ha de alejarnos de dos males: de sucumbir a la tentación del “universalismo abstracto de una ciencia económica que en algún momento optó deliberadamente por olvidar la historia” (p. 135); e igual de grave, de caer preso de un eurocentrismo que ignora las trayectorias de otras civilizaciones o las despacha despreocupadamente mediante una caricatura sucinta.

A lo antedicho debemos sumar una consideración adicional de índole práctica que nos anima a incluir este capítulo: evitar la posible disfuncionalidad —y segura descortesía— de dar por hecho que para la lectura y evaluación de esta tesis es imprescindible disponer de un conocimiento suficiente de la historia china. Tal pretensión hurtaría al lector que no cumple esta condición de una valiosa perspectiva diacrónica y le obligaría a aceptar de forma descontextualizada⁹, y casi como dogma de fe, los elementos centrales del sustrato cultural sínico que según nuestro modelo van a *arraigar* los cambios institucionales de N3 que se producen durante el período reformista.

En definitiva, como hemos descrito en la propuesta metodológica del Cap. 6, el Análisis del Sustrato Cultural que vamos a emprender es un Análisis Institucional Histórico (AIH) que tiene como objetivo principal aproximar el N1 y N2 del EI chino en una lógica triangulada. Un segundo

⁹ Esto ocurriría por ejemplo si las mediciones cuantitativas de las *dimensiones culturales* de Hofstede se dieran por buenas en ausencia de una mínima comprensión *sistémica* y en *perspectiva histórica* de la cultura china.

objetivo es delinear las condiciones de N3 (en el DII) y N4 (estructura económica) que conforman el legado del que parte el período de análisis. Esto tiene más sentido como colofón a este análisis y no dentro del Análisis Contingente, porque por muy cuidadosa y justificadamente que hubiéramos llegado a presentar la “imagen fiel” de N3/N4 en el “t₀” reformista, ésta apenas sería una foto estática sin el relieve “holográfico” del arraigamiento que procura la visión diacrónica¹⁰.

Es relevante señalar que el AIH debe generar un *relato* útil para el fin propuesto. Y ese relato no se construye sólo en modo de narrativa histórica, sino que requiere (i) la *introducción selectiva* y (ii) el *análisis* de aquellos elementos más sobresalientes del trasfondo histórico chino que arrojan luz sobre la emergencia y evolución de sus instituciones centrales, y en particular las que inciden de forma más directa sobre la gobernanza político-social.

En el transcurso de este análisis nos apoyamos en los últimos avances historiográficos para *nivelar* el terreno de la evidencia histórica y así liberarlo de prejuicios y sesgos que limitan la posibilidad de acometer un análisis institucional equilibrado. Por otra parte, recordando con Greif (2008) que “el complejo institucional es reflejo de un proceso histórico que entrelaza rasgos económicos, políticos, sociales y culturales del pasado que influyen y moldean las instituciones y la economía del presente”¹¹, hemos de adoptar un enfoque *holístico* y *dinámico* para analizar esta evidencia historiográfica. Así, en una perspectiva histórica evolutiva y acéfala enmarcada en la dialéctica *adaptativa-simbólica*, este doble enfoque debería:

- 1) Constatar que el arraigamiento de la economía en su matriz institucional es una constante histórica que ha condicionado el sistema de incentivos económicos y el desarrollo experimentado por China tanto cuantitativa como cualitativamente;
- 2) Esclarecer a grandes rasgos, pero correctamente, la dinámica evolutiva a muy largo plazo mediante la que China desarrolla su SC. Para ello habremos de: (i) identificar en las principales coyunturas históricas los inductores del cambio institucional (presiones adaptativas exógenas, choques...) y los puntos de bifurcación en su trayectoria; (ii) explorar el proceso de sedimentación de los rasgos nucleares de N1 y de la cultura política (N2) para arrojar luz sobre su tenacidad así como sobre la dependencia de trayectoria cultural; (iii) corroborar cómo la

¹⁰ Y ausente la conexión del impulso reformista con su pasado inmediato, como quien sólo accede a unos fotogramas de una película, no hubiéramos podido discernir qué síndromes culturales son arraigados y tenaces, de aquellos otros que sólo aparecen como su proyección de N3 ante determinadas coyunturas.

¹¹ Citado de la traducción al castellano que ofrece Caballero (2004, p. 146).

plasticidad del EI genera una dialéctica entre *cambio y continuidad* institucional que es consistente con nuestro modelo teórico¹².

El capítulo se estructura en cinco apartados. Tras este primer apartado introductorio, el segundo aborda la emergencia de las instituciones chinas nucleares y más arraigadas, cubriendo el dilatado período de la historia en el que China ocupó una posición de preeminencia económica y cultural en el mundo. El tercero se centra en su lento declive a partir del siglo XVII e introduce el importante debate académico en torno a la *Gran Divergencia* y sus causas. También repasa las profundas y nefastas consecuencias de la incapacidad china para hacer frente a la agresión que desde mitad del siglo XIX perpetraron las potencias occidentales y Japón. El llamado *Siglo de las Humillaciones* será un turbulento período en el que una China en crisis permanente se verá confrontada al reto de la modernidad. Su honda impronta aún persiste en el EI de la China contemporánea.

El cuarto apartado repasa los antecedentes directos de la era de las reformas: el período maoísta (1949-1978). Durante estas tres décadas, China recupera su soberanía, adopta un régimen autocrático *sui generis* de corte marxista-leninista e implanta un sistema de economía planificada que a la postre fracasaría en su objetivo principal de modernizar el país.

El quinto apartado concluye el capítulo con una aproximación analítica final al Espacio Institucional chino en 1978 que consta de dos ejercicios. El primero recapitula las características definitorias del SC (N2/N1) y ofrece una tabla resumen de las principales conclusiones del AIH. El segundo delinea las condiciones “ t_0 ” de N3 de N4 mediante un análisis específico del período crítico de transición que va desde la muerte de Mao en 1976 hasta el inicio del proyecto de *reforma y apertura* (*gaige kaifang*, 改革开放) que impulsa Deng Xiaoping a partir de finales de 1978.

2. La preeminencia económica de la China premoderna

2.1 La emergencia de los elementos institucionales *basales* de la civilización china

El imperativo universal de adaptación de los humanos a su entorno físico es sin duda el motor que impulsó los procesos iniciales de organización sociopolítica del que eventualmente surgirían las diferentes culturas —visiones del mundo y pautas de actuación compartidas— que tras el período

¹² Lo que servirá para *testearlo* y sentirnos más cómodos con su uso, en especial porque los dramáticos episodios que ha vivido China (e.g., el Siglo de las Humillaciones, el período maoísta) ponen a prueba cualquier modelo institucionalista.

Neolítico cristalizan en las grandes civilizaciones. En el caso de la civilización china, la singularidad de su clima y de una geografía vertebrada por sus dos grandes ríos —el *Huanghe* (黄河) o río Amarillo en el norte, y el *Yangzi* (Yangtsé o Changjiang, 长江) o río Azul en el sur—, tendrán una influencia determinante sobre cómo ésta se desarrollará, confiriéndole su carácter idiosincrático¹³. Los cataclismos climáticos y en particular la devastación causada por las frecuentes crecidas y cambios de curso del río Amarillo¹⁴, que con su fértil y densamente poblada meseta de loess se considera la cuna de la civilización china, dejarán su impronta en una de las particularidades de la mitología china: la *ausencia del elemento épico* (Folch, 2002, p. 58). Como muestra el mito del Gran Yu —emperador de la primera dinastía clásica que dedica su vida a la construcción de canales para domeñar el río Amarillo—, la tradición china ha estado más interesada en el ensalzamiento del comportamiento modélico y colectivo al servicio de la *causa civilizadora* que en los héroes excepcionales que, por arrojo o la fuerza de las armas, marcarían la mitología occidental¹⁵. Se trata, pues, de una mitología en la que frente al guerrero y el santo, los gobernantes sabios y los ingenieros adquieren el protagonismo (p. 60).

Por otra parte, la alta presión demográfica generada por la escasez relativa de tierra cultivable justifica la inequívoca orientación agrícola que domina en la civilización china casi hasta nuestros días¹⁶. El cultivo intensivo de la tierra, destinado casi por completo al consumo humano, surge como un imperativo que, frente a la alternativa de la ganadería de pasto, permite maximizar el aporte calórico y proteico extraído del entorno (Maddison, 2007). Esto tendrá importantes repercusiones sociales al generar una relación de mutua dependencia entre la agricultura intensiva y una elevada concentración poblacional (Fairbank y Goleman, 2006, p. 16). En consecuencia, las soluciones que dan los primeros chinos a las exigencias de su entorno, unido a la interiorización de su vulnerabilidad ante los imponderables climáticos —como reza el inveterado dicho chino, “el Cielo nutre y destruye”—, no sólo desembocan en una “absorción” del individuo en el “mundo de

¹³ Como afirman Fairbank y Goldman (2006), los distintos elementos civilizatorios se integrarían en una forma de vida típicamente *china*, “nutrida, condicionada y limitada” por el entorno natural y su aprovechamiento (p. 14). Véase la obra de estos autores (Ibid, pp. 4-16) para un repaso de la geografía china y un análisis sobre cómo el entorno físico ha influido en su cultura por múltiples vías.

¹⁴ Los cambios de curso del río Amarillo —que en ocasiones ha llegado a desembocar cerca de Pekín, mientras que en otras confluía con el Yangzi cerca de Shanghai (ibid, p. 33)— tendrían un enorme impacto sobre la población.

¹⁵ En la tradición china prima por lo tanto “lo general y social más que lo particular e individual” (ibid, p. 58).

¹⁶ Como indica Maddison (2007), debido al clima y a una topografía con grandes superficies montañosas y de desierto, el ratio de tierra cultivable en China es inusualmente bajo. Para dar una idea, hacia finales del siglo XX, China, con una superficie el doble de la europea (sin contar a la antigua URSS), poseía un tercio menos de tierra cultivable.

la naturaleza”¹⁷ sino que confieren una orientación eminentemente colectivista a la cultura china. La prevalencia del grupo en un sentido amplio, y en particular la familia extendida, sobre lo individual (Fairbank y Goleman, 2006, p. 17) facilita a su vez el esfuerzo colaborativo para la construcción y mantenimiento de una infraestructura hidráulica que hacia el año 1400 d.C. ya irrigaba casi un 30% de la superficie total cultivable (Maddison, 2007, p. 34).

Además del colectivismo, el precoz afianzamiento del poder del Estado aparece como una solución organizativa adaptativa tanto para satisfacer las necesidades de movilización de masas —y así acometer las enormes obras hidráulicas—, como para garantizar la recaudación impositiva requerida para mantener una potente estructura burocrática¹⁸. Esto queda facilitado, sin necesidad de acudir a intermediarios externos a la propia estructura del Estado, por una población sedentaria, geográficamente concentrada y organizada en torno a linajes. La paulatina desaparición de la aristocracia durante el período de los Reinos Combatientes (475-221 a.C.) y el inicio de la era imperial en 221 a.C., son dos hitos claves que acentuarán esta tendencia.

Durante la mayor parte del primer milenio a.C., y coincidiendo con el feudalismo de la dinastía Zhou¹⁹, se va forjando lo que Folch (2002) denomina como *Tradición Central China*. En este período cristalizarán unos rasgos culturales *dominantes*²⁰ o, parafraseando a Benjamin Schwartz (1985, 1996), unas persistentes orientaciones sociopolíticas y culturales entre las que destaca la emergencia de un Estado que aglutina con carácter permanente no sólo la dimensión política sino

¹⁷ Una relación íntima que la pintura y la poesía chinas tradicionales retratan de forma ilustrativa y que contrasta con el marcado antropocentrismo occidental (ibid).

¹⁸ Esta solución de adaptación al entorno queda recogida en el ya clásico concepto de “civilización hidráulica” de Karl Wittfogel (1955) para explicar la emergencia de un gobierno centralizado y fuerte —con una poderosa burocracia— que dirige la construcción de la infraestructura hidráulica y controla su uso. Wittfogel, sin embargo, asociará esta idea a su controvertida tesis del *despotismo oriental*: el poder omnímodo del Estado en tales civilizaciones necesariamente desemboca en la opresión del resto de las fuerzas sociales. Esta tesis, que en el caso de China sería desacreditada por figuras tan notables como el británico Joseph Needham (1959) —uno de los más influyentes sinólogos del siglo XX— refleja la dificultad ideológica tan arraigada en el pensamiento liberal occidental para concebir la posibilidad de que un Estado poderoso pueda comportarse de forma benévola e ilustrada, y que esto pueda ser aceptado por la ciudadanía como parte de una cultura política compartida y por tanto legítima.

¹⁹ Aunque la longeva dinastía Zhou se extiende entre 1050 y 221 a.C., sólo ostentará el poder efectivo sobre el espacio cultural chino hasta 770 a.C. Este período, llamado de los *Zhou Occidentales*, es conocido como la Edad de Oro de la tradición china. Sus soberanos, y en particular el Duque de Zhou (Zhougong) que será el primero en formular la teoría del Mandato del Cielo, serán considerados como el arquetipo del buen gobernante (ibid, p. 124).

²⁰ Una cultura dominante —como sostiene Schwartz (1985) y muestra ampliamente la historia china— en ningún caso implica la ausencia de disenso, especialmente en la cultura elitista. Significa más bien la capacidad de la tradición cultural dominante para (i) acotar el espacio cultural sobre el que se puede disentir; (ii) marginalizar o absorber a las corrientes contraculturales; y, en casos extremos, (iii) excluir a las corrientes subversivas y protegerse de ellas.

también la religiosa como una extensión natural de la ética familiar²¹. En este sentido, el culto a los antepasados —elemento religioso central y cohesionador de la sociedad china (p. 132)— hace innecesario la formación de una casta sacerdotal (p. 139). Además, puesto que “todas las líneas de fuerza de las nuevas instituciones que aparecerán con el Estado” quedarán vertebradas a través de los vínculos de parentesco, a diferencia de lo que ocurre en otras civilizaciones, la consolidación del Estado no acarreará necesariamente el debilitamiento de tales vínculos (p. 81).

La introducción por los Zhou Occidentales de la divinidad del *Cielo* (*Tian*, 天), y su posterior consolidación, dejará una huella indeleble en el modo de gobernanza político-social característico de la civilización china que, como se verá en el Cap. 8, perdura hasta nuestros días. El *Cielo* de los chinos, en palabras de Folch, “representa la suprema voluntad moral: viene a ser un Dios de la Historia” (p. 128). Desde entonces, todo gobernante para ser legítimo debe ser considerado *Hijo del Cielo* (*Tianzi*, 天子) y por tanto ser merecedor del *Mandato del Cielo* (*Tianming*, 天命). La originalidad de este concepto no reside en la divinización del monarca, habitual en otras civilizaciones (incluida la occidental) hasta hace pocos siglos, sino en que se trata de un mandato vinculado a su actuación *virtuosa* y por tanto no es para siempre. Es decir, se espera de forma tácita que a través de su buen hacer el soberano cumpla con una voluntad del *Cielo* que no es otra que la de preservar el bienestar de su pueblo. La confluencia de lo político y lo religioso, o lo ético, hará que los conflictos sociales, las hambrunas o el azote de la naturaleza, rompan el “equilibrio del Universo” (p. 131) y se interpreten como signos de la incapacidad de una dinastía —del poder político— para mantener el Mandato del Cielo. Una vez éste se pierde, el gobierno deja de ser legítimo, por lo que el pueblo tiene derecho a rebelarse²². Siguiendo a esta autora, esto dará pie a una “visión cíclica de la historia” en la que las dinastías, siempre en base a su fuerza moral, se instalan, alcanzan su apogeo, caen en declive y eventualmente desaparecen (p. 130). Así, ya desde fecha temprana, la creencia compartida de que la principal preocupación de un gobernante debe ser el bienestar de su pueblo confiere al Estado chino un carácter eminentemente paternalista (p. 129).

²¹ El magnífico libro de Dolors Folch (2002) “La construcción de China. El periodo formativo de la civilización china”, o el ya citado libro de Benjamin Schwartz (1985) “The world of thought in ancient China”, así como parte de la obra de John King Fairbank —incluyendo la primera parte de Fairbank y Goldman (2006)— son todas excelentes fuentes de referencia —en castellano e inglés— que utilizaremos para explorar este período de la historia china.

²² El derecho de rebelión que consagra el Mandato del Cielo es un elemento central de la cultura política china que desde el inicio de la dinastía Zhou (hacia el año 1000 a.C.) estará directamente entroncado con la historia de los ciclos dinásticos. Vista desde la perspectiva del nuevo soberano, la noción de un mandato moral es una herramienta de doble filo: puede justificar tanto el derrocar como el ser derrocado. Así, como sugiere Folch, parece más apropiado concebir esta teoría no como un invento de los Zhou sino como hito en la evolución de la cultura china (2002, p. 129).

Otra orientación muy arraigada y distintiva que configura la cultura china se manifiesta ya con claridad durante este período: la preponderancia de un modo de pensamiento *correlativo* que contrasta con el modo *causal*²³ que a la postre será prevalente en Occidente²⁴, y que como afirma Folch se caracterizará por su interés en “la contingencia de las circunstancias cambiantes” y su alejamiento de toda pretensión de simplificar y aislar los fenómenos observados como condición previa a su análisis (2002, p. 114). Se atribuye así una mayor importancia a la concurrencia de factores que a las relaciones causales universales y necesarias²⁵. Esta importancia que adquiere el modo de pensamiento eminentemente *holístico* seguramente no es fruto del azar sino el reflejo de la tendencia dominante de los primeros chinos a concebir el orden cósmico y humano bajo una perspectiva igualmente holística (Schwartz, 1985, p. 416). Esta perspectiva, que a su vez debe entenderse como el resultado —*grabado* en la matriz neolítica (p. 408)— de una estrategia históricamente contingente de adaptación al entorno físico y organizativo, marcará unas diferencias de raíz entre China y otras civilizaciones no sólo en el modo de pensamiento dominante, sino también en las orientaciones culturales de sus respectivas élites políticas, religiosas e intelectuales. Esto es consistente según Hall y Ames (1995) —dos autores de referencia en este tema— con el hecho de que algunas preocupaciones filosóficas centrales en el mundo occidental hayan sido irrelevantes en la tradición intelectual china: e.g., el concepto de lo absoluto, lo trascendente o la subjetividad individual. Y, también, con otro rasgo idiosincrático del pensamiento chino: su persistente orientación pragmática e *inmanentista* que se traduce en el desinterés de los pensadores chinos de todos los tiempos por (i) el más allá, por (ii) las cuestiones abstractas y en general por (iii) la especulación metafísica²⁶. En su lugar, serán los problemas prácticos de este mundo, y en particular el comportamiento del ser humano en sociedad —i.e., la ética— los que ocupen un lugar preponderante (Folch, 2002, p. 145).

²³ El modo de pensamiento *correlativo* también es conocido como *analógico* o *sintético*, mientras que el modo *causal* también es denominado en otros casos como *racional* o *analítico*. Recuérdese la presentación del N1 en el Cap. 4.

²⁴ En realidad, como sostienen Hall y Ames (1995), ambos modos de pensamiento no son mutuamente excluyentes y se emplean tanto en el mundo *sínico* como en Occidente, aunque cambian sus pesos relativos. También sus pesos relativos cambian a través de la historia para otorgar mayor peso al pensamiento *causal* conforme aumenta la complejidad social.

²⁵ Según esta investigadora, la ausencia de alfabeto en el idioma chino —la herramienta por excelencia para aislar y clasificar— habría sido un factor clave que incide en el desarrollo de la “mente china” holista (ibid).

²⁶ Incluso la deidad suprema del *Cielo* debe entenderse en una lógica inmanente y no trascendente. La cosmología china no presume una acción trascendente responsable del orden general de las cosas sino que involucra al hombre en el mantenimiento de la armonía universal (Fairbank y Goleman, 2006, p. 63). Esta incipiente orientación humanista china servirá según Tu Weiming (1996) a un doble propósito: a través del comportamiento ético permite mantener un orden sociopolítico (sentido social), que contribuye al orden universal o cósmico, adquiriendo así un sentido religioso.

En conclusión, de resultas de enfrentarse a (y crear) diferentes *problemáticas*²⁷, ya en el primer milenio a.C. se manifiesta una incipiente divergencia entre la evolución del pensamiento chino y occidental que tendrá importantes ramificaciones *aguas abajo*: en la forma de concebir el arte, la política, la religión, la moral, la ciencia así como en el propio sentido e importancia que se le atribuye a la historia (Hall y Ames, 1995, p. xiv). En suma, surgirán dos universos simbólicos y cognitivos diferenciados que siguiendo a Arnason (2003, p. 219) definen al nivel más básico y profundo —en un nivel *constitutivo* o N1 según nuestra propuesta de EI— las líneas divisorias fundamentales que separan a estas dos grandes civilizaciones²⁸. Unas diferencias tan arraigadas, y por tanto de tan largo alcance, que como vimos con las dimensiones culturales de Hofstede en el Cap. 4, todavía hoy presentan un alto grado de consistencia con las observaciones empíricas.

Lo expuesto más arriba parece dar la razón a North (1997, p. 4-5) cuando postula que el origen último de algunas de las normas primigenias, incluyendo las que están arraigadas en creencias religiosas, deriva de los imperativos organizacionales que los distintos ecosistemas habrían impuesto a los pueblos que los habitaban²⁹. Como vimos en el Cap. 4, el que estas normas puedan ser consideradas *endógenas* desde una perspectiva institucional amplia y evolutiva, y no como dadas exógenamente, es una de las principales contribuciones teóricas que nos brinda el trabajo de Aoki (2001). Basándose en la teoría de juegos y mediante la contrastación empírica a través de análisis históricos, este autor demuestra de forma convincente cómo los DP consuetudinarios y las normas comunitarias emergen evolutivamente como constructos sociales auto-ejecutables (*self-enforcing*)³⁰. Mientras que los primeros gobiernan la interacción estratégica entre agentes para enfrentarse a las deseconomías externas en la gestión de dominios comunales en un tiempo remoto, las segundas facilitan la resolución de los conflictos de interés inherentes a la escasez de recursos y, de modo general, a la articulación de la acción colectiva. En definitiva, estos constructos proto-institucionales representan un equilibrio de Nash del *juego social* que permite aflorar un orden

²⁷ Nótese que dentro de una dialéctica adaptativa-simbólica universal, las peculiaridades de cada entorno generan una problemática *adaptativa* única que induce a su vez a crear —en modo de respuesta institucional *contingente*— una problemática *simbólica* única que moldea los filtros basales y acota el modo de mirar y entender el mundo.

²⁸ Y que cristalizarán en las distintas representaciones y construcciones del mundo social que serán objeto principal del análisis comparativo entre civilizaciones: las estructuras ideológicas, políticas y económicas (ibid).

²⁹ El trabajo de investigación histórica comparativa de Platteau y Hayami pone en evidencia que el tipo de normas de reciprocidad que emergen en diferentes comunidades habrían estado estrechamente relacionadas con la densidad poblacional y las distintas modalidades de aprovechamiento de la tierra (citado en North, 1997, p. 3).

³⁰ Como afirma Aoki (2001, p. 35), no puede existir un dominio *ainstitucional* caracterizado solamente por factores tecnológicos y ecológicos. Así, toda respuesta humana colectiva —y por tanto coordinada— es en esencia *institucional*.

espontáneo en el que a través de la coordinación de las creencias de los agentes se estabilizan sus expectativas y reduce la incertidumbre.

Sin embargo, recordamos que, como señala Aoki (2001, p. 50), unas condiciones tecnológicas y ecológicas determinadas son consistentes con múltiples equilibrios de Nash, por lo que de las muchas soluciones institucionales posibles, las finalmente *seleccionadas* para enfrentarse a los problemas de acción colectiva más primarios dependerán también de factores históricos³¹. Esta aseveración es de especial trascendencia porque demuestra que incluso dentro de los modelos institucionales más formalizados que se emplean en la teoría de juegos, el análisis histórico es un complemento imprescindible (p. 16).

Un enfoque institucional robusto exige por tanto conjugar dentro del marco analítico dos tipos de fenómenos conceptualmente disímiles. Primero, la articulación de una acción colectiva que aunque no necesariamente optimizadora, sí se presume *funcional* —pues en última instancia remite a la necesidad de adaptación a imperativos extra-institucionales³²— y *modelizable*, en la medida en que se somete a ciertas reglas: las que guían el comportamiento *esperable* de agentes intencionalmente racionales³³. Esto queda aptamente ilustrado en dilatados procesos de naturaleza evolutiva por la emergencia de orientaciones culturales adaptativamente eficientes: e.g., el colectivismo o el peso del Estado en la China antigua. Bajo esta perspectiva, y como sugieren las proto-instituciones de Aoki, la cultura no sólo tiene una función *expresiva* sino también una función *instrumental* (Arnason, 2003, p. 159) que la convierte, en línea con la tesis *hayekiana*, en un repositorio de respuestas colectivas —creencias y normas compartidas— que han superado la prueba del tiempo precisamente por su consistencia adaptativa.

En cualquier caso, y a pesar de que es precisamente la admisión de que existe una cierta *lógica* institucional que con criterios de eficiencia guía la acción colectiva, lo que diferencia al *nuevo*

³¹ Aoki (2001, Capítulo 2) nos ofrece algunos ejemplos ilustrativos en este sentido. El que la historia importe hace que la dinámica institucional no pueda quedar reducida a un proceso meramente *mecanicista*; lo que supone tácitamente el reconocer que el libre albedrío impide que el comportamiento humano pueda ser jamás completamente modelizable.

³² Esto es análogo a lo que defiende la corriente antropológica del *materialismo cultural* de Marvin Harris (1983/2009): el mundo de las ideas —o la *cultura* en un sentido lato— evoluciona para dar cobertura a aquellos modos de producción y reproducción que se muestran más eficientes y que por tanto son seleccionados socialmente. Es decir, en última instancia las instituciones deben ser *funcionales* para confrontarse con constricciones extra-institucionales: (i) unas necesidades biológicas y psíquicas comunes al Homo sapiens que deben satisfacerse en base a (ii) unas capacidades instrumentales disponibles: e.g., ecología, dotación de recursos, tecnología, etc.

³³ En el sentido de Herbert Simon ya mencionado en el Cap. 1.

institucionalismo de sus versiones precedentes³⁴, un abordaje institucional puramente deductivo, como el trabajo de Aoki (2001) pone de manifiesto, es a todas luces inviable. Se requiere integrar un segundo y ecléctico conjunto de factores: aquéllos que podrían agruparse en el cajón de sastre de lo históricamente *contingente*, y por tanto de lo que no es generalizable. Sólo mediante este tipo de enfoque integrador y abierto —“sensible al contexto específico pero analíticamente fundamentado”, en palabras de Alonso y Garcimartín (2011, p. 25)— es posible aproximar el conjunto de equilibrios institucionales posibles y a la vez analizar históricamente cómo las *bifurcaciones* en la trayectoria institucional nos llevan a los estados de equilibrio que realmente se producen.

El pensamiento confuciano: la consolidación de la Tradición Central China

Estas consideraciones institucionales nos sirven para intentar abordar con rigor uno de los temas centrales, y más delicados, de la historia china: la influencia del pensamiento confuciano³⁵. En primer lugar, y para mitigar el riesgo de *reificación*, conviene recordar que el confucianismo no surge *ex nihilo*, sino que “se inscribe en una visión del mundo que le era previa” (Folch, 2002, p. 138). Confucio (551-479 a.C.) no es un revolucionario. Su contribución principal será la de verbalizar y potenciar algunos de los elementos de esa visión a través de las enseñanzas a sus discípulos³⁶. Sin embargo, puede afirmarse que con el confucianismo *cristaliza* la Tradición Central china. Y lo hará principalmente en la forma de un código ético universal aplicable tanto al ámbito familiar, como social y político, que de alguna manera viene a sancionar ideales normativos preexistentes. Este grado de continuidad con el pasado es aún más significativo si se tiene en cuenta que el pensamiento de Confucio no se orienta hacia un futuro utópico por inventar, sino hacia la recreación de una especie de “utopía retrospectiva”³⁷: una *Edad de Oro* representada por una visión sociopolítica idealizada de la dinastía de los Zhou Occidentales (p. 146).

³⁴ Como vimos en el Cap. 2, es precisamente la incorporación del individualismo metodológico y del criterio de eficiencia lo que diferenciará al Nuevo Institucionalismo del Viejo Institucionalismo, y lo que le ayudará a superar las críticas que éste último había recibido por ser excesivamente descriptivo, poco teórico y a la postre de escasa utilidad.

³⁵ La propensión a utilizar la etiqueta de “confuciano” de forma general e imprecisa para denominar todo lo que aparece como común dentro del legado cultural de Asia Oriental es problemática (Rozman, 1991, p. 6).

³⁶ Confucio, como Sócrates, nunca escribió nada, y se consideraba a sí mismo como un *transmisor*, no un creador (Folch, 2002, p. 156). La fuente principal que utilizamos en relación a la figura de Confucio y su pensamiento es el Cap. “La cristalización de la tradición central china: Confucio” de Folch (2002, pp. 137- 161).

³⁷ Recreación, en el sentido de que en la época de Confucio el sistema feudal y su orden sociopolítico, fragmentado en una serie de reinos, daba claras muestras de decadencia y se apartaba del ideal de la Edad de Oro.

Aunque, como vimos, cualquier avance en la articulación, clarificación, difusión y sanción de normas informales facilita la convergencia efectiva de las creencias y patrones de comportamiento, y por tanto posee un considerable valor institucional³⁸, la mayor relevancia institucional del confucianismo es en gran medida ajena al propio Confucio, y subraya la ya reseñada importancia de lo históricamente contingente en todo proceso de cambio institucional. Como afirma Folch (2002), Confucio fue una figura de escasa influencia en su propio tiempo, e incluso sus más reputados discípulos —Mencio y Xunzi— no lograrían prevalecer sobre otras escuelas de pensamiento que competían por asesorar a los monarcas de los varios reinos que compartían el espacio cultural sínico de la época³⁹ (p. 161). Será a raíz de la *quema de los libros* y de la *matanza de letrados*⁴⁰, dos episodios acaecidos en las postrimerías del imperio Qin —el primero que unifica China en 221 a.C.—, que la nueva dinastía imperial de los Han (206 a.C. a 220 d.C.) contará con los confucianos como “depositarios de los precedentes históricos y culturales de la tradición china” (p. 212). Sólo entonces, dos siglos y medio después de la muerte del Maestro, el confucianismo substituye al *legismo* del imperio Qin para convertirse *de facto* en la ideología oficial del Estado. Una ideología dominante que perdurará durante más de dos mil años y cuya relevancia debe entenderse en un plano institucional que contempla su imbricación con el poder político que la sustenta, y no bajo un enfoque meramente doctrinal centrado en la interpretación de las enseñanzas de Confucio. Esto resulta evidente ya desde un principio, cuando lo que los Han denominan *confucianismo* es en realidad una versión ecléctica influida por el *taoísmo* y sobre todo por el *legismo*⁴¹.

A pesar de que el breve imperio Qin fue un período revolucionario radical y en muchos sentidos iconoclasta, muchas de sus políticas entroncan claramente con la Tradición Central China. Para empezar, y siguiendo con la inveterada tendencia china de orientar el pensamiento filosófico al funcionamiento del Estado en un sentido amplio de ordenación del espacio político-social⁴², el

³⁸ Al reducir los costes de desequilibrio generados por la interpretación ambigua de normas informales no codificadas (Aoki, 2001, p. 41). Esta preocupación será evidente en la obsesión de Confucio por la *rectificación* de los nombres: sólo un lenguaje unificado y claro permite que las *denominaciones* correspondan con la esencia misma del concepto como condición necesaria para articular una acción colectiva armónica en la que cada cual asume sus obligaciones.

³⁹ La denominadas *Cien Escuelas* que eclosionarán durante el período de los *Reinos Combatientes*.

⁴⁰ En un intento por reducir la influencia del antiguo régimen, el emperador Qin Shihuang ordenó la destrucción de gran parte de los archivos históricos y documentos clásicos, así como la ejecución de 460 letrados confucianos (ibid, p. 212).

⁴¹ El confucianismo de la dinastía Han se consolida como una vía intermedia entre la exaltación de la libertad individual que propugnan los taoístas y la subordinación extrema del individuo al Estado que defienden los legistas (ibid, p. 159).

⁴² Como afirma Folch, mientras que en la tradición filosófica occidental clásica son pocas las obras que tratan sobre cómo “hacer funcionar el Estado”, los filósofos chinos “no han pensado casi en nada más” (ibid, p. 188). De hecho, el texto principal del confucianismo —Las Analectas o *Lunyu*— pretende definir un ideal de gobernanza política y social, y recoge “cómo debería funcionar y establecerse un buen gobierno” (Fisac y Tsang, 2000, p. 32).

legismo de los Qin puede considerarse ante todo como un método de gobierno para sostener y consolidar un Estado unitario centralizado y burocrático (Folch, 2002, p. 197). Así, durante este período, el Estado asume el monopolio de las armas⁴³, impulsa la unificación de pesos y medidas, de la moneda y la escritura; también mejora la vertebración territorial construyendo carreteras y canales navegables. Al depender de los impuestos, se implicará de forma directa en la economía para buscar el bienestar del pueblo. En definitiva, se consolida la idea de un Estado intervencionista y paternalista que aún perdura hasta hoy (p. 229). Un Estado que ya desde tiempo tan remoto interviene en los sectores económicos claves⁴⁴ (e.g., sal, hierro, grano), reglamenta la posesión de la tierra, controla excedentes económicos y que además recelará de intermediarios y poderes interpuestos, ya fueran grandes comerciantes o fortunas privadas. Esto último ha de entenderse dentro de un fenómeno más amplio e idiosincrático: la oposición a todo lo que pudiera interferir en una concepción orgánica en las relaciones entre el Estado y la sociedad que ya en esa época parece consolidarse y que, como vimos en el Cap. 4, aún se mantiene en la China contemporánea.

Esta visión del Estado tan arraigada en la Tradición Central China, y potenciada por los Qin, será retomada por los Han. De hecho, lo que Fairbank y Goleman (2006, p. 62) denominan *confucianismo imperial* —para distinguirlo del pensamiento de Confucio— es “un corpus amplio que incluye todas las teorías y prácticas que son útiles para el gobierno centralizado y burocrático y que practica un auténtico culto al Estado” (Folch, 2002, p. 238). Sin embargo, y más allá de los importantes elementos de continuidad señalados, la rehabilitación de los letrados confucianos provoca una *bifurcación en la trayectoria institucional* que conduce a la supremacía de un determinado modo de gobernanza política que, como queda de manifiesto en esta tesis, constituye uno de los rasgos definitorios y a la vez diferenciadores de la cultura política china.

Este modo de gobernanza *sui generis* surge como una *amalgama* entre el legismo y el confucianismo (Fairbank y Goleman, 2006, p. 62). El legismo, influido por Xunzi y la corriente *racionalista* del confucianismo⁴⁵, asume el egoísmo intrínseco del hombre y defiende una estrategia de premio y castigo para mantener el orden social. Por consiguiente, el imperio Qin implanta un

⁴³ Es indicativo de la capilaridad y peso relativo del Estado chino, así como de su capacidad para la provisión de bienes públicos, el que ya en esta época prohibiese a los ciudadanos la defensa armada de sus intereses. El que los chinos no llevasen armas es algo que sorprendería enormemente a los primeros europeos que viajaron a China (ibid, p. 206).

⁴⁴ Un Estado incomparablemente más intervencionista en la economía que el Romano y que mostraría menor interés en representar los intereses de sus comerciantes. Para una interesante comparación entre la China del imperio Han y el imperio Romano, véase Folch (2002, p. 222-225).

⁴⁵ Xunzi muere *circa* 238 a.C., es decir, menos de dos décadas antes del advenimiento de la dinastía Qin.

sistema previsible de normas públicas y objetivas que debían ser aplicadas de forma implacable y para todos sin distinción. Frente al legismo que, como su propio nombre indica, aspira a hacer fuerte al Estado mediante un *gobierno basado en la Ley*⁴⁶, el confucianismo imperial que le sucede consagra lo que podría entenderse como un enfoque dual: los soberanos Han insisten en la aplicación del modo de gobierno legista para la *gente común* y mantienen el código penal Qin si bien con una aplicación menos severa; sin embargo, bajo el peso de los letrados confucianos, es la corriente *idealista* de Mencio⁴⁷ —y las ideas subyacentes de Confucio sobre la bondad innata del hombre y su *perfectibilidad* a través de la educación y el esfuerzo— la que se impone a la hora de articular el funcionamiento del aparato del Estado. Y esto habrá de tener enormes implicaciones, de las que subrayaremos las tres que nos parecen más relevantes para el objeto de este trabajo:

1) La nueva ideología del Estado surge de una relación simbiótica entre confucianismo y monarquía que hará que *élite política* y *élite intelectual* confluyan en la figura del letrado confuciano⁴⁸. Esta vinculación íntima entre élite confuciana y poder político, que se mantiene desde la dinastía Han hasta el final de la era imperial a inicios del siglo XX, y el acceso reglado a dicha élite en base a la educación y el mérito, y no sólo por derechos de sangre, supone según Folch (2002, p. 159) el golpe de gracia a lo que quedaba de feudalismo chino. Así, la virtual desaparición de la aristocracia política no integrada en el aparato administrativo del Estado (como parte de esa élite confuciana) lleva a lo que Fairbank y Goldman (2006) definen como el compromiso compartido por el emperador y los letrados de mantener una “sociedad de dos clases basada en la agricultura” (p. 67). O, dicho de otra forma: una sociedad en la que una élite unificada —política, intelectual, administrativa y cuasi-religiosa— al servicio del emperador gobierna al pueblo llano sin intermediarios ajenos al Estado.

2) Frente a la idea del gobierno de la Ley, se recupera de la Tradición Central, y consolida, la del *gobierno por el hombre*; o mejor dicho, gobierno mediante hombres *nobles* que responden al

⁴⁶ Por eso los legistas criticarán de los confucianos su obsesión por la tradición, un excesivo ritualismo y un idealismo basado en la ética que sencillamente no se corresponde con la verdadera naturaleza del hombre (ibid, p. 198).

⁴⁷ La incorporación del *Libro de Mencio* en el curriculum de los exámenes de acceso a la burocracia imperial a partir de los Han es evidencia de la supremacía de la corriente idealista confuciana dentro de la ideología oficial (ibid, p. 173).

⁴⁸ Según Arthur F. Wright —citado en Fairbank y Goldman (2006, p. 67)— la élite letrada confuciana se hace imprescindible para el emperador gracias al conocimiento de los *precedentes* y a su capacidad de gobierno y administrativa que ayuda a legitimar la dinastía y a hacer funcionar el Estado. Por otra parte, los letrados confucianos necesitan al monarca que pone a su disposición tanto el poder fáctico del Estado como los símbolos del poder.

ideal confuciano del hombre superior o *junzi* (君子)⁴⁹. Según esta visión, el comportamiento del emperador, los ministros y los letrados-burócratas debe basarse en la fuerza moral y nunca en el interés personal o la coacción (Folch, 2002, p. 159). Así, frente a la pretensión de *objetividad* y *universalidad* del legismo, se impone una visión ética del buen gobierno que sirve de guía al hombre de Estado “virtuoso” y que entronca con el lugar preeminente de la *contingencia* en el pensamiento chino y que, afirma Folch, obliga al *junzi* a actuar sin el apoyo de dogmas y “desposeído de parámetros fijos”, siguiendo “esa orientación, tan profundamente china, de tener en cuenta las circunstancias” (p. 154). En suma, con su énfasis en la vía ética y en un marco normativo *implícito* fruto de una educación homogénea, y en detrimento de códigos normativos explícitos, el confucianismo Han inhibe la evolución de un concepto de Ley basado en derechos y obligaciones individuales y, en general, la articulación jurídica de la sociedad china⁵⁰.

3) La relación entre la élite y el pueblo, representada tradicionalmente por la metáfora “padre-hijo”, dará lugar a un paternalismo político de corte meritocrático característicamente chino que da por hecho la “coincidencia de la jerarquía política con la intelectual” (Folch, 2002, p. 143) y que asume la perfectibilidad del ser humano. Esto es así, afirma Schwartz (1985, p. 415), porque a diferencia del legismo y el taoísmo, el confucianismo lleva implícito una visión *optimista* del orden sociopolítico que asume la igualdad en potencia de todos los seres humanos y la posibilidad de que la gente común pueda a través de su *perfeccionamiento* acceder a la élite. El vehículo natural para ello será la educación en un sentido amplio que incluye la interiorización de los valores que debe asumir todo hombre noble⁵¹. Los exámenes competitivos de acceso al funcionariado imperial, cuyas bases se sientan ya durante la dinastía Han (Folch, 2002, p. 169), serán la máxima expresión de la precoz institucionalización en China de la meritocracia⁵². Es a la luz de estos antecedentes que podemos comprender dos orientaciones interrelacionadas y profundamente enraizadas en la élite china: (i) “el énfasis chino desde tiempos inmemoriales en la educabilidad moral del hombre”, que persiste hasta el presente y se

⁴⁹ Un *junzi* no lo es por nacimiento sino por su virtud y mérito. Es el paradigma del servidor público ideal: alguien con autonomía intelectual y moral más preocupado por el bien público que por el suyo propio (Folch, 2002, p. 153). Salvando las distancias (sobre todo temporales), recuerda a la *minoría selecta* o aristocracia (bien entendida) en Ortega.

⁵⁰ Esto explica que, a diferencia de lo que ocurriría en Roma, China no dispondrá de un Código Civil propiamente dicho hasta entrado el siglo XX. Sobre el desarrollo del código civil en China, véase Chen y van Rhee (2012).

⁵¹ Una educación que estará bajo el monopolio de los confucianos hasta entrado el siglo XX (Folch, 2002, p. 161). Esto tendrá un valor uniformizador del pensamiento y una trascendencia institucional notable.

⁵² Meritocracia que sólo llegará a Occidente dos mil años después de la mano de la administración napoleónica.

manifiesta en la inclinación del gobierno a adoptar un actitud *moralizante* (Fairbank y Goldman, 2006, p. 52); y, a la vez, (ii) la fe en el poder de los humanos para forjar su propio destino, y que queda encarnada por la inveterada confianza de la élite china en su capacidad para *moldear* la sociedad —desde arriba a abajo— a través de la acción del Estado⁵³ (Schwartz, 1985, p. 413/4).

En resumen, los principales rasgos definitorios de la cultura política china cristalizan durante la dinastía Han. Por una parte, y siguiendo el contrato social tradicional o *Mandato del Cielo*, que Mencio reforzará al verbalizarlo con inusitada claridad⁵⁴, el ejercicio del poder debe ajustarse a la idea de gobierno benévolo y paternalista orientado al bienestar del conjunto de la población. Por otra, la administración pública se aparta definitivamente del concepto de Estado reglamentado puesto en práctica por los legistas, y reclamado por los *racionalistas* confucianos, para adoptar un modo de gobernanza basado en una élite meritocrática guiada por un código ético compartido.

La influencia confuciana a partir de la dinastía Han —el *gran* imperio clásico— afianza aún más la tradicional orientación inmanentista del pensamiento chino. El *Camino*, o *Dao* (道), confuciano, como señala Folch (2002), no es un concepto místico ni trascendental, sino un “orden ideal eticopolítico construido por los hombres” (p. 146) que en un sentido muy institucional, y a la vez pragmático, debe vertebrar el comportamiento de los individuos ante las diferentes circunstancias que puedan encontrar dentro de *este* mundo. No es de extrañar por tanto que la conducta ritualizada, o *Li* (礼), sea uno de los pilares de la ética confuciana. Ni tampoco que adquiriera en China una dimensión mucho más rica y sofisticada que en Occidente: se trata de la “manifestación exterior de un orden profundo” que regula el comportamiento social⁵⁵, y cuyo valor no reside en el rito en sí —vaciado de contenido— sino en la virtud moral que a través del mismo se expresa (p. 152). Y, como bien indica la sinóloga catalana, puesto que la cosmovisión china carece de legislador divino que revele los códigos de comportamiento, éstos han de basarse en el estudio de los precedentes históricos; es decir, en las normas de conducta “contrastadas por la historia” y “de viabilidad probada” (p. 152). Así, tras el breve paréntesis de la dinastía Qin, el

⁵³ Las élites sienten la obligación moral de transformar desde arriba las condiciones del pueblo; de aquellos que desde abajo no pueden hacerlo, y no pueden *emanciparse*. Una idea similar, según Schwartz (ibid, p. 414), a lo que inspirará dos milenios después a los legisladores-filósofos europeos de la Ilustración.

⁵⁴ Mencio (370-289 a.C.) desarrollará de forma explícita la teoría del Mandato del Cielo. Insistirá en el deber del soberano de ocuparse del pueblo, incluyendo de su sustento económico, y formulará con meridiana claridad el derecho a la rebelión frente al monarca no virtuoso que pierde el Mandato del Cielo (Folch, 2002, p. 174/5).

⁵⁵ Por eso, afirma Tu Weiming, los humanos sólo aprenden a serlo a través del acto ritual de modo que el proceso confuciano de humanización puede verse como sinónimo de ritualización (Tu, 1996).

confucianismo Han recupera la enorme influencia del pasado y el sentimiento inquebrantable de continuidad histórica que permea en la élite china⁵⁶.

Aunque reformistas y revolucionarios del siglo XIX y XX achacarán al confucianismo imperial un anquilosamiento secular y un excesivo ritualismo, lo cierto es que éste no dejará de evolucionar durante los más de 2000 años —entre el inicio de la dinastía Han y el final de la era imperial en 1911— en los que se mantuvo como ideología oficial del Estado chino⁵⁷. A pesar de ello, y como sostiene Gilbert Rozman (1991) en el libro “*La herencia confuciana y su adaptación moderna*”, su versión contemporánea aún refleja la permanencia de las principales preocupaciones tradicionales: “la familia, la educación, el servicio a la sociedad, la armonía supervisada por el Estado y basada en la conducta ética y en el perfeccionamiento individual” (p. 25). Se constata, en definitiva, un elevado grado de continuidad en aspectos centrales de la ideología confuciana dominante, sobre todo en las élites, que como se irá viendo en lo que resta de capítulo, será un condicionante de primer orden en la trayectoria institucional. Aquí reside, pues, su auténtica relevancia institucional.

La singularidad del universo sinocéntrico y el complejo del Reino del Centro

Al inicio de nuestra era, como indica Walter Scheidel (2009), son sorprendentes los paralelismos existentes entre Roma y la China de los Han: los dos imperios que dominaban el continente euroasiático desde sus extremos occidental y oriental, respectivamente. Ambos contaban con una población en torno a los 60 millones y una extensión similar de aproximadamente 4 millones de km² que gobernaban a través de entre 1500 y 2000 unidades administrativas. Y cada uno de ellos, como dejan traslucir los conceptos de *orbis terrarum* y *tianxia* (天下)⁵⁸, creían ocupar por su predominio cultural y poder fáctico, la posición de centralidad en sus respectivos *universos*. Sin embargo, mientras que Europa, a pesar de un poso cultural común, se fragmenta a lo largo de la Edad Media para dar paso a lo que con el tiempo serán distintos Estados-nación, China mantuvo en lo esencial un Estado unitario y un amplio grado de cohesión social y cultural.

⁵⁶ De hecho, como afirma Tu Weiming, los chinos todavía *se miran* en la grandeza de algunas de sus dinastías históricas —e.g., en especial las dinastías Han y Tang (618–907 d.C.)— e intentan extraer de ellas *estándares* y referentes contra los que deben medirse la cultura y la política chinas contemporáneas (Tu, 1991, p. 147).

⁵⁷ En particular, será influido por (i) el budismo durante la dinastía Tang, (ii) por el *neo-confucianismo* en la dinastía Song, y también (iii) por las diferentes dinastías *invasoras* no chinas que gobernarían China (Rozman, 1991, p. 25).

⁵⁸ Literalmente “todo lo que está bajo el cielo”. Dicho de otra manera, el mundo terrestre, es decir, *China*.

Siguiendo a Folch (2009), varias son las razones que explican una evolución tan diferente. En primer lugar, la permanencia de un estado unitario de tan vastas dimensiones sólo puede entenderse por el mantenimiento de una cultura y una escritura común. En el caso de China, la escritura basada en ideogramas, y por tanto dissociada de la fonética, tendrá una influencia incalculable sobre el espacio cultural chino al que algunos historiadores y académicos se refieren como *mundo sínico* (Tu, 1989) o *sinoesfera* (Mervart, 2015). El inmenso poder unificador de una escritura común, sobre todo en lo que concierne a las élites⁵⁹, junto con el relativamente escaso contacto que China mantuvo durante casi dos milenios con las otras grandes civilizaciones del mundo premoderno, contribuirá a generar entre los chinos una arraigada autopercepción de diferencia y unicidad.

Asimismo, como señalan Fisac y Tsang (2000, p. 34) “durante miles de años China disfrutó de una civilización mucho más avanzada que la de sus vecinos”. El florecimiento de su cultura y su sofisticación no sólo facilitaría su paulatina expansión por toda la geografía china, integrando a las tribus interiores todavía no asimiladas, sino también la sinización de los *bárbaros* exteriores de etnia no china, es decir, de los pueblos nómadas de las estepas del norte que en determinados períodos históricos invadirán China para instalarse en el poder⁶⁰. Siguiendo con estos autores, la creencia generalizada entre la élite china era que estas dinastías extranjeras (e.g., la mongola de los Yuan o la manchú de los Qing) sólo podrían ganar su legitimidad y mantenerse en el poder “aprendiendo a comportarse como chinos” (p. 35). En consecuencia, la élite confuciana terminará desarrollando una percepción de superioridad cultural que la llevará a considerar a China como único foco civilizador (Folch, 2002, p. 160). Más sorprendente que el complejo de superioridad en sí, sostiene el prestigioso sinólogo John King Fairbank⁶¹ (1969), es la forma en la que éste pudo ser institucionalizado y preservado como mito oficial del Estado por más de 2000 años.

La tenaz influencia de todos estos factores, cuya raíz común es una visión *sinocéntrica* del mundo y del lugar privilegiado que de forma natural le corresponde a China —en chino *Zhongguo*,

⁵⁹ Para dar una idea cabal de lo que esto significa, sería como haber mantenido hasta nuestros días la capacidad de cualquier ciudadano europeo medianamente culto para escribir y leer textos en latín. Así, a diferencia de, por ejemplo, un francés y un español, un cantonés y un pekinés alfabetizados (que hace un siglo apenas se entendían hablando sus respectivas lenguas) podían leer sin dificultades un mismo texto en chino.

⁶⁰ En su *Teoría sobre Andalucía* publicada en 1927, al referirse a las culturas superiores, el siempre perspicaz Ortega afirma con gracejo y razón que China opone al feroz invasor la “deliciosa blandura” de su cultura, de modo que éste “no encuentra fuerza donde apoyar su ímpetu”. El resultado es que “a las dos o tres generaciones, el violento manchú o mongol queda absorbido por la vieja y refinada y suavísima manera del chino, tira la espada y empuña el abanico”.

⁶¹ John K. Fairbank (1907–1991) fue profesor de la Universidad de Harvard y es generalmente considerado como uno de los sinólogos más prestigiosos e influyentes del siglo XX.

中国 o “Reino del Centro”—, confluyen en lo que se denomina como *síndrome* o *complejo del Reino del Centro* (Tu, 2005, p. 147). En este sentido, sostiene Mervart (2015) en su artículo “la importancia de llamarse *Zhongguo*” que, históricamente, en el imaginario de las élites de los países de la zona de influencia cultural sínica, la noción de China o *Zhongguo* posee una profunda carga simbólica⁶². Es sinónimo de “la afirmación universalista de un principio y un destino al que se aspira”, es decir, el de una “Civilización Central” que contrapone a la barbarie el ideal humanista de la filosofía moral confuciana⁶³, y en particular de su filosofía política, esto es, del modelo de gobernanza virtuosa del *mandato del cielo*. Así, China no debe verse sólo como un simple espacio geográfico o una determinada nacionalidad sino que “encarna un ideal normativo” (p. 7) que define “el orden del mundo humano como extensión o reflejo del orden natural del universo” (p. 9). Es difícil exagerar el hondo impacto institucional de esta orientación subconsciente (parte del sustrato cultural) que lleva a dicha élite a asumir como perfectamente natural la “centralidad de China”⁶⁴.

Por otra parte, la homegeneidad cultural facilitada por una *lingua franca* escrita adquiere todo su potencial transformador cuando el esfuerzo de racionalización de la estructura burocrática del Estado emprendido por la dinastía Han propicia la invención del papel⁶⁵. La extensión de su uso a partir del siglo II. a.C. es de gran transcendencia ya que facilita la difusión de documentos oficiales entre una élite burocrática compuesta por miles de funcionarios-letrados formados a su vez uniformemente según la tradición de los textos clásicos, y despachada a lo largo y ancho del imperio. El afianzamiento de esta élite burocrática de mandarines y la ausencia de contrapesos al poder supremo que a través de ella ejerce el emperador atestigua la singular capacidad de la administración imperial para mantener un Estado unitario y sostener un orden político y social sin precedentes tanto por su alcance territorial y continuidad temporal como por su estabilidad⁶⁶. A

⁶² El término *Zhongguo* o su similar *Zhonghua* ya se utilizaban el siglo I a.C. (Mervart, 2015, p. 7).

⁶³ Por eso, japoneses, coreanos o vietnamitas sentirán tan propios a Confucio, Mencio o Zhu Xi, como un europeo considera a Aristóteles, Platón o Séneca patrimonio común de la cultura europea (y no sólo de griegos o italianos).

⁶⁴ No sólo para la propia élite china, sino también para la élite del mundo *sínico* en general. Así, por muy sorprendente que pueda parecer, es posible entender que “el nacionalismo japonés formulara su ideología en chino clásico” y que además “insistiera en llamar a su propia tierra China” (Mervart, 2015, p. 17).

⁶⁵ El papel tardaría ocho siglos en llegar a Europa occidental. Más económico que el pergamino utilizado en Occidente, la extensión de su uso hizo posible la difusión de textos a una escala sin precedentes, lo que contribuiría a cohesionar el espacio sociocultural y a lograr un grado de alfabetización elevado para la época (Folch, 2002, p. 100).

⁶⁶ Salvo por períodos de cambios dinásticos que fueron con frecuencia turbulentos y sangrientos, y que según Fisac y Tsang (2000) explican un aspecto clave de la cultura política china: “el miedo y la aversión extrema hacia el caos” (p. 34). No obstante, al menos hasta el siglo XIX, estos cambios dinásticos han de verse como cambios en la cúpula del poder que apenas quebrarán el elevado grado de continuidad en la acción del gobierno y en su modelo administrativo. O, según Debin Ma (2011), como “desviaciones temporales de una trayectoria a largo plazo” caracterizada por una alta estabilidad del equilibrio de fuerzas entre el emperador, su burocracia y el pueblo (p. 5).

diferencia de los países europeos en los que la Iglesia, la aristocracia, la burguesía urbana y la interferencia de terceros países servían de contrapesos fácticos al poder de sus reyes, la concepción orgánica de las relaciones entre el Estado y la sociedad dejará pocos resquicios en China para mantener lealtades divididas. De hecho, según Ma (2001, p. 7), el poder político central intervendrá a lo largo de la historia antigua y contemporánea cada vez que sintió este principio amenazado⁶⁷.

Sin embargo, la existencia de una escritura común y una élite política cohesionada, y la disponibilidad de una potente burocracia que en ningún caso puede compararse ni en alcance ni en eficacia con las administraciones tecnológicamente avanzadas de nuestro tiempo, no parece justificar por sí solo el sorprendente grado de cohesión y continuidad que alcanzó la civilización china. Folch (2009) defiende la existencia de un factor explicativo adicional, quizás más profundo y difícil de conceptualizar: el extraordinario encuadramiento tanto social como familiar de los chinos que “fomenta y se apoya en la preeminencia de lo colectivo sobre lo individual” (p. 241), y que será facilitado por la existencia de linajes que, integrados por un amplio número de familias emparentadas, funcionaban como un grupo con responsabilidad solidaria ante la administración. Los jefes o cabezas de familia de estos grandes linajes actuarán como interfaz directa del Estado a través de los mandarines locales, convirtiéndose en piezas claves sobre las que se asienta un orden social rígido y jerarquizado, aunque sumamente eficiente⁶⁸, en el que la ética colectivista hará que cada cual acepte la posición que por sus méritos le corresponda dentro del engranaje social.

El *encuadramiento*, a diferencia de los otros factores mencionados, trasciende el ámbito minoritario de la élite gobernante y pone de manifiesto la existencia de potentes *correas de transmisión* que facilitan la articulación de la sociedad en su conjunto. La existencia de un “orden social y político jerárquico y altamente estructurado” conforme a la ideología dominante (Fisac y Tsang, 2000, p. 33) parece atestiguar que el Estado chino habría logrado una capacidad de “institucionalización”, en el sentido de vertebración del sistema de creencias, singularmente elevada para la época⁶⁹. En el subapartado siguiente se verá que este encuadramiento, estrechamente ligado

⁶⁷ E.g., aboliendo la primogenitura en el siglo I a.C., lo que dificultaría el desarrollo de una aristocracia terrateniente al repartir la herencia entre todos los descendientes. Ejemplos más recientes de la imposibilidad para mantener *lealtades divididas* es la prohibición de que la iglesia católica china dependa del Vaticano, o la persecución del Falung Gong en 1999, al que el gobierno acusaría de ser una secta una vez el número de sus seguidores superó al de afiliados al PCCh.

⁶⁸ Los intereses legítimos de los linajes/clanes eran protegidos por la virtud confuciana de los burócratas-mandarines locales despachados por la administración imperial. Éstos no podían ejercer sus funciones en su misma región de origen y eran remplazados cada tres años para dificultar la colusión con los jefes locales. Se preservaba así la defensa de los intereses (recaudatorios) del Estado a la vez que se fortalecía su autoridad (Maddison, 2007).

⁶⁹ Es decir, parece razonable postular una elevada *transmisibilidad* de la acción del Estado para su época.

a la *orientación colectivista* y a la *jerarquización social* —dos aspectos que los enfoques económicos neoclásicos verán como poco proclives para la generación de riqueza—, no habrá de impedir el desarrollo de una organización económica premoderna eficiente. Para entenderlo es necesario completar el triángulo, añadiéndole un tercer vértice: la ya mencionada *orientación meritocrática* de la sociedad china y el valor sin parangón que se le atribuirá a la educación⁷⁰. El estatus de los chinos, a diferencia de Occidente, no se heredaba —salvo en el caso del emperador—, sino que tenía que ganarse mediante el esfuerzo renovado de cada generación. Y es a la luz de esta combinación de atributos básicos del andamiaje social —colectivismo, jerarquía y meritocracia— que pueden entenderse otros rasgos que se asociarán a la cultura china: e.g., la proverbial cultura del esfuerzo y diligencia⁷¹ (consustancial al *dinamismo confuciano* que vimos en el Cap. 4) es consistente con un sistema de incentivos que fomenta una predisposición al sacrificio, inducida por valores colectivistas y orientada a aumentar la riqueza y prestigio del clan familiar, ante la percepción de oportunidades *creíbles* de mejoramiento social en base al mérito⁷².

La relevancia institucional del Mandato del Cielo: ¿mitificación o realidad normativa?

Antes de ver en el siguiente subapartado cómo la estructura económica de la China premoderna queda determinada por su enraizamiento dentro del marco institucional, es necesario inquirir sobre la *cualidad* institucional de la ideología estatal dominante y más específicamente del contrato social encarnado en el *Mandato del Cielo*. Puesto que en la visión *aokiana* de instituciones como estados de equilibrio de un juego, una institución que pudiese ser ignorada sin apenas coste para los agentes no lo sería en sentido estricto, hemos de preguntarnos hasta qué punto no hay un elemento de idealización, carente de *exigibilidad*⁷³, en la gobernanza del Estado chino *confuciano* que según Ma (2012, p. 30) surge como extensión natural de la familia patriarcal y supone por defecto la confluencia —sin necesidad de contratos ni medios coercitivos— de los intereses de sus miembros.

⁷⁰ En China, sólo se convertía en mandarín aquel que lo mereciera, independientemente de su riqueza y alcurnia. A diferencia de Europa, en China el poder nunca estuvo en manos de “caballeros analfabetos” (Folch, 2002, p. 102).

⁷¹ En palabras de Folch, “desde el siglo XVI, cuando empezaron a llegar a Europa los primeros relatos directos sobre China, todos los observadores, ya fuesen prisioneros portugueses, monjes castellanos, piratas holandeses, misioneros protestantes o funcionarios coloniales coincidieron en la extrema dedicación de los chinos al trabajo” (2009, p. 241).

⁷² Este podría ser un ejemplo ilustrativo de cómo una *actitud* racional según incentivos de N3 (e.g., oportunidades creíbles de mejora) cuando se sostienen *estructuralmente* en el tiempo puede sedimentarse en forma de *predisposiciones* normativas de N2 con valor adaptativo: e.g., una cultura del esfuerzo y meritocrática.

⁷³ *Exigibilidad* en el sentido *northiano* de “*enforcement*”: e.g., la capacidad de prescribir un *comportamiento determinado*, o en un sentido *aokiano*, de inducirlo como estado de equilibrio de un juego de colaboración social.

Para abordar esta cuestión, y puesto que no podemos preguntar a los chinos de hace mil años, tenemos que recurrir a métodos de investigación indirectos basados en la evidencia historiográfica, y en menor medida la antropología y la arqueología. Por ejemplo, Fairbank y Goldman (2006) señalan, en efecto, la existencia de un cierto “mito del Estado confuciano”⁷⁴ que se pondrá de manifiesto en la tensión latente entre el *wu* (武) y el *wen* (文), es decir, entre la potestad del emperador para recurrir a la fuerza bruta (realidad *material* del poder en N4) y la cultivación moral confuciana considerada indispensable para toda conducta civilizada (afloramiento del sustrato normativo en el N3 institucional). A pesar de ello, estos autores también dejan claro que los fundadores de las nuevas dinastías sí creían en el *Mandato del Cielo* (p. 111) y que la gran mayoría de los emperadores serán conscientes de la imposibilidad de gobernar sólo mediante la fuerza⁷⁵. Así, para “mostrar su constante preocupación moral por una conducta benevolente y correcta” buscarán la complicidad de los confucianos (p. 62). En definitiva, durante la mayor parte de nuestra era (y probablemente hasta el siglo XIX), a pesar de que (i) los emperadores chinos gozaron de un poder superior al de los monarcas absolutistas europeos (p. 47), y de (ii) la ausencia de contrapoderes externos al propio Estado⁷⁶, según Joseph Needham (1969), el modo de gobierno imperial será una versión *sui generis* de despotismo ilustrado⁷⁷. Una versión, afirma este autor, más racional y meritocrática, y con mayor capacidad para concentrar a las mejores mentes en los puestos de poder que en la Europa controlada por la aristocracia militar. En definitiva, sostiene Ma (2011, p. 2), el “imperativo de gobierno benévolo” —o lo que podría calificarse como de “absolutismo con características chinas”— inducirá un marco institucional favorable al bienestar del pueblo y generalmente poco permeable al comportamiento depredador de las élites políticas.

⁷⁴ El mito de dar por supuesto el ejemplo moral y la conducta benevolente del emperador, olvidando que en el fondo se trataba de un gobierno de burócratas confucianos que servían bajo un autócrata (ibid, p. 111). Los cambios dinásticos y los episodios que salpicarán la historia china de decapitación de letrados que se oponían al comportamiento arbitrario del emperador nos recuerdan que no todos los emperadores serán virtuosos.

⁷⁵ Esta afirmación de John K. Fairbank es significativa porque proviene de uno de los más reconocidos sinólogos del siglo XX que a pesar de por su enciclopédico conocimiento de la historia china, no podría evitar un cierto sesgo eurocentrismo que se hará manifiesto en la escasa consideración que tendrá de la cultura política del país que tanto admiraba y que él veía como pasiva, orientada a la estabilidad, basada en la obediencia y poco compatible con los derechos humanos. Esta visión estuvo seguramente influida por la caótica realidad de la china subdesarrollada que le tocó contemplar durante su vida. Hubiera sido fascinante haber conocido su visión sobre el mismo tema hoy en día.

⁷⁶ La excepción a esta regla general son las épocas menos frecuentes de desunión (fragmentación del imperio), los cambios dinásticos y los períodos de *militarismo* para protegerse contra las incursiones de los *bárbaros* del norte.

⁷⁷ Citado en Maddison (2007, p. 27).

En conclusión, parece una *aproximación* razonable asumir que los emperadores chinos actuarán por lo general como si creyesen en la vigencia del *Mandato del Cielo*⁷⁸. Pero, ¿por qué habrían de hacerlo? Desde una perspectiva de la elección racional —ignorando, por el momento, la influencia de la cultura y normas compartidas— existen al menos dos factores que *a priori* desincentivarían la adopción voluntaria de un marco ético *limitador* por parte de un autócrata *cuasi-omnipotente*:

- 1) La fuerza *fáctica*, no moral, de los letrados confucianos residía en su integración dentro del aparato del Estado, y *no* en su colusión con contrapoderes externos al mismo (e.g., una aristocracia militar). Es decir, derivaba de la aquiescencia del propio emperador.
- 2) Después de Mencio, la exigencia ética del *Mandato del Cielo* será mayor y más explícita que nunca anteriormente: la principal virtud de un emperador debe ser la benevolencia (*Ren*, 仁), es decir, la empatía con el sufrimiento de su pueblo; y esto implicaba asegurar el bienestar económico de los súbditos y, en general, su satisfacción con la vida. En definitiva, y siguiendo al Libro de Mencio, “ganarse el apoyo de la gente ordinaria es convertirse en emperador”⁷⁹.

Antes de contestar a esta pregunta conviene recordar la definición que ofrece Aoki (2001) del “Estado” como las múltiples situaciones estables de equilibrio posibles en un juego genérico de intercambio político. En este sentido, el Estado no es una organización, sino el orden normativo endógeno que emerge de un sistema de “creencias estables y colectivas” compartidas entre gobernantes y gobernados que *también* compromete al poder y que se plasma en un patrón de gobernanza política previsible (p. 152). En el fondo, puede concebirse como el equivalente conceptual del *contrato social*, pero entendiendo éste *no* bajo una perspectiva formal o normativa —que alude a cómo está articulado o cómo debería ser— sino positiva: como realmente *es*.

⁷⁸ No queremos ser reiterativos así que evitaremos insistir en lo que hemos dejado claro en el Cap. 6. Esto es, que la *triangulación arraigada* que nos inspira sólo puede ser un ejercicio de aproximación. Así, al afirmar la vigencia efectiva del Mandato del Cielo (proto-institución de N2), somos conscientes de que a lo largo de 2000 años de historia, su expresión contingente en N3 (el modo de gobernanza real) será muy diversa debido a factores de N3/N4 (e.g., invasiones externas, hambrunas, malos emperadores). Sin embargo, esa variabilidad en N3 no anula la existencia de un *patrón general* idiosincrático que (en condiciones normales) vincula a los actores sociales. De hecho, una de las evidencias historiográficas más sólidas que corroboran esta idea es la existencia de las “memorias históricas” oficiales que cada dinastía escribía sobre la anterior de forma minuciosa y documentada en base a archivos históricos. Se trataba de un “ejercicio esencial de legitimación política” que justificaba la pérdida del *mandato del cielo* de la anterior, y por tanto su derrocamiento, y que situaba a los soberanos de la nueva casa dinástica ante el *espejo* de la historia (Ma, 2011, p. 40). Los 24 anales dinásticos que han llegado hasta nuestros días en más de 3000 volúmenes cubren un período ininterrumpido de más de 3000 años, y constituyen una fuente de máximo valor historiográfico.

⁷⁹ *Libro de Mencio*, libro VII, Segunda Parte, Capítulo 14, versos 1 y 2.

Si consideramos el juego de intercambio político bajo esta perspectiva, parece evidente que el emperador se verá en primer lugar constreñido por la necesidad de asegurar la provisión de los bienes públicos mínimos indispensables —i.e., seguridad y, sobre todo, mantener al pueblo por encima del umbral de subsistencia⁸⁰— para prevenir las rebeliones e insurrecciones populares que han jalonado la historia de la China imperial (Ma, 2011, p. 13). Más allá de esta muy real constricción, el modelo del *bandido estacionario* de Mancur Olson (1993) ofrece una respuesta algo más elaborada a la pregunta formulada: un autócrata calculador y egoísta con voluntad de permanencia tendrá incentivos para promover cierto nivel de bienestar económico en sus súbditos y así aumentar su propia riqueza por la vía impositiva. Sin embargo, como vimos en el Cap. 3, en ausencia de un contrapoder fáctico al autócrata, esta presunta alineación de incentivos no sólo deja sin resolver el problema sucesorio (salvo si asumiéramos que el deseo de transmitir el poder a sus descendientes es más fuerte que el de abusar a final de mandato⁸¹), sino que como Olson reconoce es una simplificación que deja de lado la profunda complejidad de las motivaciones humanas.

Lo antedicho nos insta a buscar una explicación más profunda para el despotismo ilustrado característico del régimen imperial chino, y nos dirige hacia la posibilidad más que razonable de que sin menoscabo de las dos motivaciones de corte *racionalista* expuestas más arriba, la interiorización del marco ético confuciano por parte de las dinastías chinas haya sido un hecho. Es decir, que la adhesión de los monarcas chinos al *Mandato del Cielo* al que apunta la historiografía no haya sido meramente formal y ritualista, sino que dentro del juego del intercambio político al que alude Aoki haya adquirido una relevancia institucional efectiva.

Esto nos ayudaría a entender la evolución divergente entre las instituciones políticas chinas y de Occidente. Los regímenes políticos liberales y el Estado de derecho surgen como resultado de una trayectoria institucional de siglos que refleja la confrontación de intereses contrapuestos y un equilibrio cambiante del poder político. Por el contrario, la élite política china seguirá gozando del monopolio del poder dentro de ese concepto orgánico y no *confrontacional* de relaciones entre Estado y sociedad que, como extrapolación de la familia patriarcal, supone la confluencia armónica

⁸⁰ Especialmente a la luz de la reseñada incertidumbre climática en China. Por otra parte, la famosa advertencia de un letrado al emperador de que “el agua hace flotar un barco, pero también puede volcarlo, igual que las masas hacen con su soberano”, ilustra la importancia de la “constricción de la insurrección” (Ma, 2011, p. 13).

⁸¹ Pero esta ya implicaría introducir supuestos normativos sobre la función de utilidad del emperador.

de intereses⁸². Los gobiernos occidentales se verán abocados a ceder crecientes cuotas de poder — primero a la aristocracia, luego a la burguesía y finalmente al conjunto de la sociedad civil— y a someter su acción a un sistema de control y contrapesos formales que les sustraerán de su capacidad efectiva para *desviarse*, generando así, al menos teóricamente, un *compromiso creíble* en sentido *imperativo* de que respetarán su parte del contrato social. Por otra parte, la Tradición Central China será radicalmente diferente: frente a la imposición paulatina de condicionamientos externos hasta llegar al imperio de la Ley, el contrato social chino se regirá por la interiorización de un marco ético compartido. Por tanto, en ausencia de mecanismos jurídicos y contrapesos fácticos, el compromiso de buen gobierno de una élite política que acapara todos los resortes del Estado sólo podrá ser *creíble* —según la definición de Shepsle (1991)— en un sentido *motivacional*, y no *imperativo*.

En resumen, a la luz de lo expuesto, y en línea con nuestro desarrollo teórico, es posible expresar de una forma más estructurada el porqué de la relevancia institucional del contrato social del *Mandato del Cielo*:

- 1) El contrato social, como modo sustantivo de gobernanza política, aunque sea eminentemente tácito (y escasamente articulado) y su exigibilidad se base en mecanismos informales y no reglados, es la institución central que articula el juego de intercambio político;
- 2) Al tratarse de una institución de N2, surge de un proceso evolutivo acéfalo de siglos sobre la base del universo simbólico de N1 (e.g., colectivismo, pensamiento correlativo, holismo). Su alto grado de arraigamiento le confiere una alta tenacidad institucional.
- 3) A diferencia de las bifurcaciones institucionales que alterarán la cultura y el sistema políticos en Occidente, el contrato social chino —del que ya hay constancia con los Zhou Occidentales y que, articulado por Confucio y Mencio, termina adquiriendo plena vigencia con los Han—, una vez estabilizado va a permanecer en gran medida inalterado hasta el siglo XIX. Esto se debe a circunstancias específicamente chinas: e.g., la colusión entre el confucianismo y la élite política y sobre todo la gran estabilidad mostrada por el régimen imperial.

⁸² En un sentido institucional importan los incentivos *percibidos* por los agentes y no tanto su naturaleza: explícita y articulada, o implícita y tácita. Así, dudar por principio que el contrato social chino pueda basarse en la familia patriarcal es una apreciación eurocéntrica. Ignora además el hecho de que también en Occidente existen instituciones, como la familia, en las que predomina una dimensión tácita (presuponen la convergencia de incentivos mediante un código ético compartido y una cultura común) por encima de la legal (obligaciones y derechos explícitos codificados).

4) La realidad efectiva del *Mandato del Cielo* —su *exigibilidad* por una vía esencialmente motivacional— es consistente con (i) los patrones generalmente estables que según la historiografía se han observado en el N3: la acción política del régimen imperial en la línea del ya referido despotismo ilustrado; también con (ii) las investigaciones más relevantes sobre la cultura política sínica que presentamos en el Cap. 4, y con datos cuantitativos de investigaciones recientes que se mostrarán en el Cap. 8, y que todos ellos ponen de manifiesto la continuidad de los elementos centrales del modo de gobernanza tradicional.

La enorme estabilidad que mostrarán la cultura política y el conjunto del EI en China, al menos hasta el siglo XIX, no puede entenderse al margen de un gran éxito comparativo para la época de la administración imperial: su contribución al desarrollo de un marco institucional favorecedor del bienestar general. Este elevado grado de estabilidad *simbólica* durante más de 2000 años en las instituciones del Estado-civilización chino tiene su correlato en una igualmente elevada capacidad adaptativa que se manifiesta, como veremos en el siguiente epígrafe, en la preeminencia económica de China en tiempos premodernos.

2.2 La preeminencia económica de China hasta el siglo XVII⁸³

Las respuestas que la civilización china supo dar en su ámbito geográfico a los retos comunes de aquellos tempranos tiempos históricos —la creciente complejidad organizativa necesaria para aumentar el control sobre el entorno físico— fue creativa a la vez que adaptativamente eficiente. Como señala Justin Yifu Lin, China fue, al menos hasta el siglo XVI, “el país más rico, el más avanzado y urbanizado del mundo”⁸⁴ (Lin 2011, p 27). Esta aseveración, junto con algunos de los datos que aporta el monumental trabajo del insigne historiador de la economía cuantitativa Angus Maddison (2007), dan una idea cabal de lo que podría traducirse como la preeminencia de China en tiempos premodernos. O, cuando menos, una superioridad económica que se debía en gran medida a una economía de mercado dinámica apoyada por la acción del Estado, así como a una alta

⁸³ La historiografía ofrece diferentes fechas para situar la pérdida de ese “lugar preeminente” que según Fisac y Tsang (2000, p. 29) ocupa China en el mundo *al menos* hasta el siglo XVI. La traumática transición a mitad del siglo XVII entre la dinastía Ming de etnia *han*, y por tanto china, y la dinastía manchú de los Qing fue un período de guerras internas, hambrunas y epidemias que redujo la población en una quinta parte (Maddison, 2007). Representa así un punto de inflexión especialmente significativo que utilizaremos aquí para demarcar esa pérdida de preeminencia.

⁸⁴ A pesar del carácter eminentemente rural de la sociedad china, según Maddison (*ibid*, pp. 38-41), su desarrollo urbano (en ratio de población urbana y número de ciudades de más de 10.000 habitantes) será superior al de Europa durante toda la Edad Media. Sólo a partir del Renacimiento se empezarán a invertir los términos.

productividad agrícola favorecida por un marco institucional estable y que facilitaba la difusión de las innovaciones, y en el que, en contraposición a la Europa feudal, era común la propiedad privada de la tierra⁸⁵. Incluso en períodos tan remotos como el de *Primavera y Otoños* (S. VIII-V a.C.) ya hay constancia de mercados de compraventa de tierra (Lin, 2011, p. 25). A pesar del lento declive que se inicia hacia la mitad del segundo milenio, todavía a principios del siglo XIX, la economía china generaba la tercera parte del PIB mundial: más que la suma de Europa y los Estados Unidos.

El corazón de la economía, y de la sociedad china en general, ha sido tradicionalmente —y ha seguido siendo hasta finales del siglo XX— el medio rural. Según estimaciones de Rozman (citadas en Maddison, 2007), incluso en fechas tan relativamente recientes como 1820, menos del 6% de los chinos vivían en un medio urbano⁸⁶. La explotación agrícola que dominaba de forma abrumadora estaba basada en minifundios familiares —en propiedad o usufructo—, de los que se obtenían altos rendimientos gracias a las sofisticadas técnicas empleadas. Estas técnicas incorporaban la utilización de variedades adaptadas de semillas, fertilizante orgánico y una depurada gestión del agua de irrigación; todo lo cual, unido al mínimo uso de la tracción animal, exigía una aplicación muy intensiva de mano de obra (Naughton, 2007). Asimismo, la mayor parte de la producción manufacturera tanto de base agrícola (e.g., licores, te, pasta, azúcar, aceites) como no-agrícola (e.g., artesanías, textiles, cuero, herramientas, ladrillos, carros) se desarrollaba también de forma descentralizada y a pequeña escala por las mismas familias o clanes que posteriormente comercializaban libremente sus bienes en los innumerables mercados locales existentes en el medio rural. Así, a pesar de que algunos clanes se especializaban en determinadas manufacturas, la estructura productiva predominante era muy intensiva en trabajo y demandaba poco capital.

Siguiendo a Maddison (2007), la evolución de la economía china en nuestra era, hasta la aceleración de su declive hacia mitad del siglo XVII, se divide *grosso modo* en tres fases:

- 1) Estancamiento durante el primer milenio: el trabajo manual e intensivo de la tierra, si bien generaba una alta productividad por unidad de superficie, también redundaba en una baja productividad media por trabajador. Esto permitiría a China albergar durante este período una población aproximadamente el doble de la europea, pero en niveles (al igual que en Occidente)

⁸⁵ Antes de la dinastía Song esto no sería siempre el caso. Maddison (2007, p. 31) señala el uso de siervos y esclavos en situaciones de escasez de mano de obra o para abastecer asentamientos creados para fines militares y administrativos.

⁸⁶ En los datos de Rozman, un núcleo de población es rural si no dispone de mercado permanente. Aunque existen varias fuentes y cierta controversia estadística, se estima que hasta el siglo XIX, al menos 90% de la población china vivía en el medio rural (Naughton, 2007). Al inicio de las reformas en 1978, este ratio era todavía del 80%.

apenas superiores al umbral de subsistencia. En consecuencia, durante el primer milenio de nuestra era la población china y su renta per capita se mantuvieron prácticamente inalteradas.

2) Crecimiento intensivo y extensivo durante la dinastía Song (960–1280): la población casi se duplica en tres siglos, desplazando el centro de gravedad de su economía. Mientras que al inicio de este período, tres cuartas partes de la población dependían del cultivo del trigo y del mijo en el norte de China; al final del mismo esa misma proporción se sitúa en las regiones al sur de Yangzi gracias al desarrollo masivo de la superficie cultivada de arroz. La mejora de los rendimientos agrícolas redundan en la generación de excedentes de mano de obra (canalizada hacia un aumento en actividad manufacturera y una mayor especialización de la misma) y harán posible una mayor densidad poblacional que al reducir los costes promedio de transporte impulsa el comercio. Este dinamismo económico posibilita la absorción del aumento poblacional y también un incremento de la renta per capita que Maddison (2007) cifra de forma conservadora en torno al 30%⁸⁷.

3) Crecimiento extensivo durante la dinastía Ming (1368-1644): la invasión de las huestes de Gengis Kan en el siglo XIII supone el fin de la dinastía Song y la instauración de la dinastía mongola de los Yuan. Esto sume a China en el caos e inflige una enorme destrucción en vidas, producción económica y capacidad administrativa del Estado⁸⁸. A partir de la instauración de la dinastía *china* de los Ming, se produce un crecimiento extensivo de tipo maltusiano que se prolonga hasta la mitad del siglo XIX, ya dentro de la dinastía Qing. El significativo aumento poblacional absorbe el crecimiento económico y produce un estancamiento de las rentas. A este crecimiento extensivo contribuye la introducción de cultivos del Nuevo Mundo (maíz, patatas, cacahuetes) adaptados a las zonas de secano y la extensión de la superficie territorial china.

La evolución de la economía china, hasta la mitad del siglo XVII, presenta una singular combinación de características que pueden resumirse en:

1) Una alta productividad agrícola intensiva en mano de obra: a pesar de tratarse de una agricultura minifundista, China emplea durante muchos siglos técnicas agrícolas superiores a las

⁸⁷ Este aumento es significativo ya que las altas tasas de crecimiento sostenido —por ganancias de productividad— son un fenómeno relativamente reciente asociado al régimen moderno de crecimiento posterior a la Revolución Industrial.

⁸⁸ La destrucción, agravada por la llegada de la peste bubónica con los jinetes mongoles en el siglo XIV, aniquila a un tercio de la población. La resistencia de los chinos triunfará cuanto tras una prototípica rebelión campesina, Zhu Yuanzhang (un líder campesino) instaura la última dinastía autóctona china (de etnia *han*): la dinastía Ming.

occidentales —al menos hasta la revolución agrícola inglesa en el siglo XIX—, lo que redundaba en un mayor aprovechamiento de los recursos naturales y la capacidad para sustentar una población más elevada. En este contexto, no sólo la innovación técnica, sino también la *innovación institucional* —principalmente a través de la intervención del Estado y los incentivos ligados a la propiedad privada de la tierra— contribuye a que la producción agrícola sea objeto de una eficiente asignación de recursos (Maddison, 2007). En un entorno tecnológico premoderno de escasa mecanización, la solución organizativa a la que llegan los chinos llevará el rendimiento de la tierra cerca de su límite por lo que ante el progresivo agotamiento de la superficie cultivable se produce lo que Mark Elvin (1973) califica como “trampa de equilibrio a alto nivel” (*high-level equilibrium trap*): la dificultad para extraer excedentes que permitan la acumulación de capital necesaria para impulsar lo que podría haber sido una revolución industrial autóctona.

2) El papel facilitador del Estado: una de las más notables diferencias con respecto a Occidente es el papel activo que tradicionalmente, y especialmente a partir de la dinastía Song, desempeña la administración para favorecer el desarrollo económico general y en particular la productividad del sector agrícola. El emperador y su burocracia (como siglos después harán los fisiócratas franceses) consideran la agricultura el principal motor para asegurar el bienestar del pueblo y la recaudación fiscal. Así, según Maddison (2007), el brazo del Estado se hace sentir de forma directa en la construcción y mantenimiento de la infraestructura hidráulica⁸⁹; en el impulso al cultivo intensivo del arroz (de la variedad de maduración temprana) en el sur del imperio, o en la introducción de nuevas especies que diversifican la producción agrícola y la dieta⁹⁰; en la construcción de silos imperiales para almacenar grano y mitigar las hambrunas; en la difusión de calendarios y manuales ilustrados con las mejores prácticas agrícolas a través de su estructura burocrática, especialmente tras la invención de la imprenta de bloques de madera y posteriormente la de tipos móviles en el siglo XI; en la introducción del papel moneda (de la que China es pionera) y la expansión de su uso para facilitar el comercio, etc.

⁸⁹ Perkins (citado en Maddison 2007, p. 34) señala que según los archivos oficiales, durante la dinastía Song, los proyectos de infraestructura hidráulica impulsados por la burocracia imperial superan el millar.

⁹⁰ Por ejemplo: el te en la dinastía Tang; el algodón en la dinastía Song; el sorgo en la dinastía Yuan o los cultivos de América —tabaco, patata, maíz o cacahuete— durante la dinastía Ming (Maddison, 2007).

3) Un marco institucional favorable al mercado: abundante material histórico demuestra según Zhao (1986) que ya durante el período de los *Reinos Combatientes* (anterior a la unificación china bajo el primer imperio Qin en el siglo III a.C.) existían los ingredientes básicos de una economía de mercado: libre movimiento de personas entre estados⁹¹; una mayoría de la tierra privada y sujeta a un sistema de derechos de propiedad claramente definido que permitía su transferencia bajo acuerdo entre partes⁹²; una alta división del trabajo, con clanes o familias especializados en diversas manufacturas que junto con el predominio de pequeñas producciones (agrícolas y no agrícolas) induce el temprano desarrollo de mercados; una economía comparativamente monetizada para la época y en la que casi todo tenía un precio asignado⁹³. Todo esto contribuye a sentar las bases de lo que durante la mayor parte del segundo milenio será, según Naughton (2007), un economía premoderna altamente comercial sustentada en unas instituciones de mercado sofisticadas y eficientes. Esto se manifiesta, entre otros, en: (i) mercados de factores y productos competitivos⁹⁴; (ii) una eficiente red de transporte facilitada por la alta densidad poblacional; (iii) uso generalizado del dinero; (iv) familiarización con organizaciones económicas complejas (e.g., linajes y clanes) y procedimientos comerciales avanzados⁹⁵; (v) un marco legal y normas consuetudinarias favorables a la actividad económica y al mercado que incluyen el recurso a tribunales para la resolución de conflictos; (vi) bancos tradicionales que permiten transferir fondos dentro del país.

4) Un aislamiento substancial con respecto al mundo exterior: varias son las causas del proverbial aislamiento chino que tan importantes efectos tendrá sobre el desarrollo de su economía y marco institucional. Entre ellas, podemos destacar: (i) un considerable aislamiento geográfico⁹⁶ vulnerado a efectos prácticos sólo por el contacto frecuente con las tribus nómadas de su frontera norte y noreste, y las invasiones que de allí provendrían; (ii) la enorme superficie

⁹¹ En la literatura histórica china abundan los casos de personas que, como el propio Confucio, abandonan su estado/reino natal para ir a otro regido por un soberano benevolente y en el que hay mayores oportunidades de progresar.

⁹² Existe evidencia de detallados acuerdos de compraventa de tierra desde la época del imperio Han.

⁹³ Tablillas de madera y bambú de la época Qin muestran que el código penal de la época ya imponía penas por robo según el valor de lo robado. En la época Han (III a.C. - III d.C.), el registro legal de la propiedad familiar se expresaba ya en términos monetarios. Asimismo era frecuente el pago en dinero (y no en especie) a los trabajadores (Zhao, 1986).

⁹⁴ Naughton (ibid) cita estudios recientes que muestran que los mercados del carbón, hierro, manufacturas textiles o del te, eran competitivos y se caracterizaban por la abundancia de proveedores y escasas barreras de entrada y salida.

⁹⁵ E.g., el uso común de contratos escritos (con antecedentes en los contratos funerarios de reserva de terreno para el enterramiento del siglo I a.C.); o el uso de intermediarios y representantes en transacciones comerciales.

⁹⁶ El flanco oeste, protegido por desiertos, cordilleras y altiplanos desérticos; el Este y el Sur por el litoral. El acceso marítimo próximo sólo lo es a países de la propia órbita cultural china, es decir, ajenos a otra gran civilización.

y la relativa variedad de ecosistemas (norte de seco y sur subtropical) que hace de China un país prácticamente autosuficiente, hasta el punto de que será frecuente a lo largo de su historia el mantenimiento incluso de regiones económicamente semi-autárquicas; (iii) un aislacionismo cultural derivado en parte del complejo de superioridad ya reseñado y del sentimiento de autosuficiencia, que menoscaba el valor que las élites gobernantes confucianas atribuyen tanto a las ideas foráneas como al comercio exterior⁹⁷; (iv) predominio extremo de una orientación *continental* frente a una orientación marítima, influida por los tres puntos precedentes y por el hecho de nunca haberse producido una invasión extranjera a través de su frontera marítima hasta la llegada de las potencias occidentales en el siglo XIX. Por otra parte, pocos episodios ejemplifican mejor esta inveterada tendencia aislacionista que el súbito e inesperado final del que acaso fuera el único período histórico digno de considerarse una excepción al aislacionismo⁹⁸: la renuncia de China, en pleno apogeo de su poderío naval, a proseguir los viajes oceánicos que le habían llevado a dominar el Océano Índico durante el siglo XV, un siglo antes que los portugueses. Cerrando de modo voluntario esta (relativamente breve) ventana de contacto directo con otras civilizaciones⁹⁹, China vuelve a su secular ensimismamiento, lo que le hará mantenerse al margen de la expansión de los flujos comerciales transoceánicos —y, más importante aún, de los flujos de ideas— que se extienden a partir del siglo XVI y que según Pomeranz (2000) serán determinantes para el desarrollo económico occidental.

A la luz de lo expuesto en esta sección, parece evidente que la preeminencia económica china en tiempos premodernos es el resultado de la evolución de un marco institucional sofisticado y estable que ha sido tradicionalmente favorable al mercado. A pesar de que ese marco ya difiere en aspectos centrales con respecto al que prevalecerá durante el mismo período en Occidente¹⁰⁰, no

⁹⁷ Para mejor entender este fenómeno, recordamos que en los últimos cinco siglos de la China preimperial (períodos de *Primaveras y Otoños* y *Reinos Combatientes*) conviven múltiples reinos cuyas élites comparten cultura y escritura común. Frente a la fragmentación de la Europa latina y cristiana en Estados-nación, la China imperial evoluciona como sujeto político y cultural unificado con una identidad común. Por ello, conviene no errar el marco de referencia: no se pueden comparar rasgos de la China premoderna (en tanto del Estado-civilización), como su nivel de aislamiento, con el de un país europeo, sino sólo con lo que imaginamos hubiera podido ser un Estado-civilización europeo unificado.

⁹⁸ Que en el terreno económico sólo se abandona de forma *voluntaria* en 1978 con la política de puertas abiertas, pero que todavía, sobre todo en el mundo de las *ideas*, mantiene una cierta inercia dentro del *establishment* político.

⁹⁹ El breve período en el que China compaginó una orientación continental y marítima se inicia en el siglo XIII (con la dinastía mongola de los Yuan) y tiene su apogeo con las expediciones del almirante eunuco Zheng He en la primera mitad del siglo XV. En una nota más abajo se explican los motivos que llevaron a terminar con las expediciones.

¹⁰⁰ Los habitantes europeos se enfrentarán a un entorno natural más benigno: una topografía variada con suministros de agua estables y bien distribuidos; el acceso común a la caza y a la pesca como complemento de la agricultura; el papel central que juega el Mediterráneo para el comercio entre distintos pueblos, etc. (Fairbank y Goleman, 2006, p. 16).

puede dudarse, afirma con rotundidad Gregory Chow (2007), que “a lo largo de la historia china, podemos encontrar ejemplos de las leyes económicas en acción, de cómo la gente ha intentado mejorar su bienestar económico o maximizar su satisfacción o beneficio”. Y también “evidencia de una economía de mercado en funcionamiento y de un profundo entendimiento de la misma por parte de los antiguos chinos” (p. 10).

Análisis a grandes rasgos de la evolución del EI en la China premoderna

Antes de pasar al siguiente apartado, empleamos el instrumental teórico desarrollado en capítulos anteriores para, aunque sea brevemente y a grandes rasgos, interpretar bajo una perspectiva analítica institucional la evidencia historiográfica que hemos expuesto hasta ahora. Además de ayudarnos a comprobar la robustez de tal instrumental¹⁰¹, esperamos esclarecer qué mecanismos básicos intervienen en la dinámica formativa de la matriz institucional de la China premoderna, esto es, del N1 y N2 del EI. El resultado se resume en seis puntos:

1) La Tradición Central China se forja en lógica adaptativa y es resultado de la respuesta institucional que se produce durante un largo período de tiempo y que se orienta primordialmente a la reducción de la incertidumbre asociada al entorno físico¹⁰² (N4). Del filtrado y sedimentación de los rasgos nucleares de los patrones de equilibrios evolutivos recurrentes que articulan la acción colectiva (proto-instituciones), surgen las orientaciones constitutivas y normativas que configuran el sustrato cultural de una sociedad (N1 y N2). La agricultura sedentaria a partir de la Revolución Neolítica¹⁰³ y el desarrollo de la escritura (que permite crear *dispositivos de memoria externa*), son los dos hitos *tecnológicos* según North (2005) que mayor incidencia tendrán en las fases tempranas de este paulatino proceso de *conquista* del mundo físico que se realiza ineludiblemente a expensas de una creciente complejidad del “entorno humano” (North, 2005, p. 99), y también de una mayor relevancia del dominio institucional “político” y del papel que juega el Estado como actor institucional central.

¹⁰¹ La idea de emplear la evidencia empírica historiográfica para contrastar una teoría supuestamente deducida *ex ante* contiene, evidentemente, un elemento de ficción, pues es indudable que el desarrollo teórico no se realiza en un vacío experiencial, sino que es gran medida inductivo y se basa en el conocimiento previo de tal evidencia retrospectiva.

¹⁰² Como se verá en el Cap. 8, esta problemática será especialmente duradera en China, y el gobierno no dará por definitivamente zanjado el problema de la autosuficiencia alimentaria hasta la década de los ochenta del siglo XX.

¹⁰³ Véase el Cap. 7 de North (1981) para lo que este autor llama *Primera Revolución Económica*.

2) La propia esencia *constitutiva* de las instituciones más arraigadas explica la inercia y tenacidad de la matriz institucional, y que cualquier intento de cambio institucional deba necesariamente articularse en base a aquéllas. Por eso, tales cambios sólo se producen en el *margen* (North, 1990, p. 6), o lo que es lo mismo, su impacto *directo* queda circunscrito al ámbito más superficial de su expresión en N3. Por eso, la esencia del *Mandato del Cielo* —y más aún la orientación colectiva y paternalista de N1— no puede redefinirse por la acción consciente (o inconsciente) de un emperador corrupto que contraviene sus principios. En consecuencia, los niveles institucionales más profundos surgidos de dilatados procesos evolutivos quedan, por así decir, blindados de los intentos de diseño institucional. Nótese que esto explica porqué en vez de suponer el aniquilamiento del *Mandato del Cielo*, los invasores bárbaros (e.g., los Qing), una vez establecida su dinastía y aspirando a gobernar de forma legítima, no tuvieron más remedio que someterse al contrato social pre-existente¹⁰⁴.

3) El sustrato cultural del EI no sólo ofrece una alta resistencia antes choques externos o intentos de rediseño, sino que además muestra una elevada tenacidad temporal —del “orden de siglos o milenios” según Williamson (2000)— que puede entenderse por la lógica causal constitutiva de su despliegue en N3. Esto se manifiesta en la fuerza de la dependencia de trayectoria cultural que pone de relieve este AIH y que es plenamente consistente el resto de la evidencia empírica disponible: los datos de Hofstede (N1); los estudios sobre cultura política (N2) presentados en el Cap. 4; y con el resto de la evidencia cualitativa y cuantitativa que se ofrece en el Cap. 8. En definitiva, se constata que muchas de las diferencias culturales entre naciones que hoy pueden medirse ya eran reconocibles siglos atrás. Pero además, ahora es posible alinear la teoría institucionalista y la evidencia empírica para explorar (como aquí hacemos) el origen de una matriz institucional y los mecanismos que explican su evolución y tenacidad. En definitiva, para entender por qué, como señala Ma (2011, p. 41), incluso en la China reformista aún se observan “características institucionales llamativamente reminiscentes del sistema administrativo centralizado y autoritario del orden político tradicional chino”.

4) Al margen de su origen exógeno o endógeno, los cambios institucionales pasan todos por el filtro de las percepciones de los agentes. Es decir, deben interpretarse mediante unos modelos

¹⁰⁴ La única opción para “borrar” una cultura de un determinado ámbito geográfico es su exterminio (e.g., de tribus amerindias por enfermedad) o expulsión traumática y, aun así, como muestra la historia de los judíos y musulmanes españoles, tales comunidades desplazadas además de dejar una huella indeleble prosiguen con su cultura en otros sitios.

positivos y normativos culturalmente condicionados que excluyen lo que por su inconsistencia simbólica resulta *inconcebible* al situarse fuera del universo interpretativo¹⁰⁵. El aprender y actuar en base a estos filtros tenaces es para North (1990) la principal causa de la dependencia de trayectoria. Para ilustrar este aspecto, nos preguntamos con Fairbank y Goldman (2006, p. 93) por qué China *no* tuvo la motivación para convertirse en una potencia hegemónica, e incluso quizás colonizar Europa, cuando dispuso en el siglo XIII de una supremacía marítima apabullante que se extendía hasta las mismas costas de África. ¿Qué explica que ante una misma oportunidad —i.e., la capacidad material para obtener un beneficio económico mediante la subyugación de otros pueblos culturalmente alejados— chinos y europeos hayan asumido como *naturales* cursos de acción tan diferentes? O, dicho de otra forma, ¿por qué una circunstancia exógena y más o menos fortuita —e.g., toparse con un país comparativamente más débil— que altera el perfil de oportunidades induce una respuesta tan dispar según el marco institucional en el que se inserte? Aunque la respuesta es sin duda compleja, pues en toda motivación de N3 intervienen factores coyunturales de una realidad exógena (N4), son los diferentes modelos subjetivos que emergen de las diferentes experiencias históricas, según North (1990, p. 101), los que ofrecen la clave explicativa. En este caso, la evidencia histórica muestra una vez más la relevancia institucional del ya referido *Complejo del Reino del Centro*¹⁰⁶: un filtro cultural arraigado del que se tiene constancia hace más de dos mil años (aún vigente, como se verá, en la China contemporánea), y que arroja luz sobre el desinterés secular que ha mostrado la élite política China por controlar los destinos de pueblos ajenos a su propio universo cultural a pesar de las ventajas económicas que hubieran podido obtener¹⁰⁷.

5) Los rendimientos crecientes inherentes a toda matriz institucional¹⁰⁸ —economías de escala, complementariedades y externalidades positivas de red— se suman al punto anterior para explicar el efecto *lock-in* (o *cerrojo*) que dificulta implantar alternativas institucionales

¹⁰⁵ Lo que North (2005, p. 68) llamará “límites en la capacidad de previsión humana” (*human foresight*) derivados de la propia naturaleza arraigada del proceso de aprendizaje.

¹⁰⁶ A pesar de que los navíos chinos era de lejos los más avanzados de la época se impondrá el criterio conservador de la élite confuciana para prohibir ulteriores expediciones marítimas por motivos coyunturales (para dedicar los recursos del Estado a evitar una nueva invasión mongola) y también culturales: proteger la cultura y tradiciones chinas de una influencia extranjera de la que nada de provecho se esperaba. Sobre este tema véase Levathes (1994).

¹⁰⁷ Como se verá en la siguiente sección, el que para la élite china del siglo XIII fuera *natural* (i.e., *no* aprovechar su superioridad material para expoliar otros continentes) lo que era *inconcebible* para la élite política europea del siglo XVI (e incluso hasta el mismo siglo XX), tendrá dramáticas implicaciones sobre el desarrollo económico chino.

¹⁰⁸ North (1990, Capítulo 10) extiende al campo institucional el trabajo de Brian Arthur sobre alternativas tecnológicas y justifica los rendimientos crecientes en base a los mecanismos *auto-reforzadores* propios a toda matriz institucional.

incluso cuando pueden ser teóricamente superiores. También nos permiten entender cómo bifurcaciones institucionales que pueden ser consecuencia de “pequeños eventos y circunstancias fortuitas” (North, 1990, p. 94), especialmente cuando se producen “aguas arriba” (en un período formativo del sustrato cultural), pueden tener un considerable impacto sobre la evolución institucional, abriendo trayectorias *autoreforzadas* (*self-reinforced*) con el paso del tiempo que son cada vez más difíciles de alterar¹⁰⁹. La simbiosis entre el poder imperial y los letrados confucianos a partir de los Han es un excelente ejemplo. Ésta queda posibilitada por una serie de eventos contingentes: e.g., la *quema de libros* y la manifiesta debilidad e ineptitud del último emperador Qin¹¹⁰. Sin embargo, al autoreforzarse dentro de su dinámica evolutiva, los cambios institucionales que se derivan de esa simbiosis (e.g., el gobierno virtuoso por el hombre) quedan cada vez más arraigados, como si de un proceso de sedimentación desde el N3 a N2 se tratase. Esta hipersensibilidad con respecto a condiciones iniciales es la más clara expresión de la imposibilidad predictiva a largo plazo en los sistemas complejos.

6) La innovación institucional surge como respuesta ante cambios exógenos al EI (e.g., los choques tecnológicos asociados a la Revolución Neolítica) o como resultado endógeno de la competición entre actores (políticos y económicos, ya sean individuales u organizaciones) con el poder de influir de forma deliberada sobre las instituciones (North, 2005, p. 60). En general, mientras mayor es el grado de competencia efectiva entre los actores, mayores serán los incentivos para que inviertan en nuevas aptitudes y conocimiento, y mayor el grado de innovación institucional endógena que se produce¹¹¹. De esto se desprende que al menos en términos comparativos con respecto a Europa, el marco institucional de la China premoderna fue menos favorecedor de este tipo de competencia pues, como vimos, el Estado será un actor poderoso e intervencionista orientado a mantener la *armonía social* que —encerrado en sí mismo y sin consentir la emergencia de contrapesos políticos o sociales organizados— gozará del monopolio ideológico. Y, en efecto, la evidencia historiográfica confirma la menor propensión china a la innovación institucional radical, lo que se traducirá, usando palabras de

¹⁰⁹ Recordamos que esta dialéctica entre los puntos de bifurcación y el efecto cerrojo es un epifenómeno de la dialéctica causal que entrelaza elementos de *azar* y de *necesidad* en la evolución de los sistemas complejos.

¹¹⁰ Una serie de intrigas palaciegas harán que el sucesor de Qin Shihuang (fundador de la dinastía Qin) fuese su hijo menor Qin Er Shi. Así, tras la muerte del primero se pasaría de un emperador fuerte y combativo a otro —el último de la dinastía— reconocido por su debilidad e ineptitud y que precipitaría la llegada al poder de la dinastía Han.

¹¹¹ En un entorno de escasez —según la tesis *northiana*— los agentes y organizaciones buscan mejorar sus posiciones relativas e invierten en conocimiento y aptitudes que a su vez modifican la *percepción* sobre las oportunidades.

North (2005), en la consolidación de una “estructuras institucionales estables” (p. 60) que aún así (o precisamente por ello) fueron las más eficientes y avanzadas de la era premoderna¹¹². Esto finalmente nos ayuda a comprender por qué, como señalan Fairbank y Goldman (2006), las instituciones y los patrones de comportamiento “profundamente enraizados” de los chinos figuran entre “los más antiguos y persistentes fenómenos sociales del mundo” (p. 16).

3. El declive de China: la Gran Divergencia y el Siglo de las Humillaciones

Entre los siglos XV y XVIII el centro de gravedad de la economía mundial se desplaza desde China hacia Europa Occidental. Esta especie de “reversión de fortunas” (*reversal of fortune*) que los análisis historiográficos más significativos y recientes atribuyen al *excepcionalismo* europeo más que a cambios en el marco institucional chino (Maddison, 2007, p. 17), se acentúa con la Revolución Industrial. A partir del siglo XIX, con la transición hacia un *régimen de crecimiento moderno* basado en el aumento de productividad en los países más avanzados de Occidente y el estancamiento del resto del mundo en la trampa *maltusiana*, se produce lo que se conoce como la *Gran Divergencia*. En el caso de China, esta divergencia, también tecnológica y militar, se manifestará de forma dramática en un período de su historia al que los chinos se refieren como el *Siglo de las Humillaciones* (SDH). Durante este período, entre 1838 y 1949, China pierde la soberanía plena sobre su territorio y tanto la agresión de las potencias imperialistas de la época como las luchas internas tendrán un efecto desestabilizador que dificulta su gobernabilidad e impide su desarrollo. Este período convulso y de grandes cambios que pone fin a la milenaria historia imperial y abre paso al período republicano, merece un tratamiento diferenciado de lo que en sentido estricto es el debate sobre la Gran Divergencia (GD) y sus causas. La razón es sencilla. Mientras que la GD requiere un enfoque comparado, en el SDH será necesario enfocar nuestra mirada sobre China, y sólo sobre China, al objeto de comprender (i) los diferentes intentos de reacción ante los enormes desafíos que se le plantean y sobre todo (ii) la dolorosa huella que el cuestionamiento de la autopercebida *centralidad* universal dejará en el psique colectivo de sus élites

¹¹² Resulta llamativo que según las tesis de Needham, China disfrutase de una importante ventaja tecnológica durante la era premoderna. Todo apunta a que mientras que en Europa la tecnología sirvió para espolear la innovación institucional radical (e.g., mayor competencia política vía tecnología militar), en China sirvió para lo contrario: para una innovación institucional *incremental* orientada a la eficiencia económica (e.g., aumentar la productividad agrícola). El resultado, pues, lejos de ser disruptivo, permitirá afianzar y dotar de estabilidad al marco institucional.

3.1 La Gran Divergencia y el inicio del declive de China

El proceso conocido como la Gran Divergencia tiene una de sus más nítidas manifestaciones en el aumento significativo y sostenido de la renta per capita en Occidente que precede y acompaña a la Revolución Industrial, y que contrasta con el importante crecimiento económico de carácter *extensivo* experimentado por China en ese mismo período¹¹³. Mientras que en el año 1300, el PIB per capita chino calculado por Maddison (2007) es ligeramente superior al europeo¹¹⁴, en los siglos posteriores se producirá una inversión radical de los términos: en 1700, la renta per capita promedio en Europa ya supera en 50% a la china. Según este autor, la tendencia divergente se acentúa en el período de 1700 a 1952: mientras que la renta per capita china decrece, la europea se cuadruplica y la de EE.UU. se multiplica por veinte. Al inicio de las reformas en 1978, la renta media de un europeo y estadounidense es, respectivamente, 11 y 18 veces superior a la de un ciudadano chino.

A pesar de que estos datos nos presentan una realidad incontrovertible, en la historiografía económica existe todo menos consenso tanto a la hora de explicar por qué se produce esta acusada divergencia como de situar su inicio en el tiempo. ¿Por qué se produce la Revolución Industrial en Europa y no en otras partes del mundo (China o el mundo islámico) que gozaban de similar nivel de desarrollo antes de la fase de despegue? ¿Qué hay de especial en la experiencia europea? A pesar de que estas cuestiones son todavía hoy objeto de debate, se puede hablar de un relato *gradualista* y tradicionalmente dominante que agrupa diferentes aproximaciones con un mismo denominador común: la idea de que el crecimiento intensivo es un fenómeno occidental que se explica por la evolución durante siglos en Europa de un marco institucional favorable al mercado y a la acumulación de capital que eventualmente desemboca en las transformaciones necesarias para impulsar la Revolución Industrial. Al compararlo con China, la supuesta superioridad ancestral del marco institucional europeo se ha pretendido justificar en base a diversas hipótesis:

- 1) Hipótesis culturalistas: el mito de la supuesta incompatibilidad entre la modernidad —al menos en su versión *iluminista* y capitalista occidental (Tu, 1989)— y los valores confucianos

¹¹³ Entre 1700 y 1820, según Maddison (2007), China experimenta un pronunciado crecimiento extensivo, es decir, sin aumento de la renta per capita. El PIB chino casi se triplica, al igual que la población que pasa de 138 a 382 millones. Durante ese mismo período, aunque la economía europea se expande en menor proporción (se duplica), el menor crecimiento poblacional (apenas de un 70%) redundará en un ligero aumento de su renta per capita.

¹¹⁴ Todos los datos de renta, salvo mención contraria, en paridad de poder adquisitivo y expresados en US\$ de 1990.

tiene poderosos antecedentes en mentes (por otra parte) tan preclaras como Hegel y Marx¹¹⁵. Pero es sobre todo Max Weber quien al postular que el confucianismo —como equivalente funcional de la ética protestante— era irreconciliable con el *espíritu del capitalismo*¹¹⁶, se convierte en el exponente más insigne de lo que Whyte (2009) llama literatura de la *deficiencia cultural*. Superada felizmente la clásica tesis *weberiana* (parafraseando a Raymond Aron) por “algo tan trivial como la realidad de los hechos”, emergen hoy versiones culturalistas más sofisticadas y técnicas. Ashraf y Galor (2007), por ejemplo, utilizando marcadores genéticos para analizar las fuerzas de *asimilación* y *difusión* cultural, llegan a la conclusión de que el alto grado de homogeneidad cultural en China y su mayor cohesión social¹¹⁷, son los principales factores que al facilitar una mayor productividad total de los factores, explicarían su florecimiento durante el régimen maltusiano. Sin embargo, esta misma ventaja comparativa se convertiría en desventaja frente a sociedades más individualistas y proclives a la innovación institucional *rompedora* necesaria para superar el paradigma tecnológico premoderno y propiciar el despegue capitalista.

2) Hipótesis sobre tecnología y conocimiento: surgen a raíz del trabajo seminal de Joseph Needham, quien se interroga sobre las razones que impiden a China, el país que había inventado *casi todo* en el mundo premoderno, iniciar su propia Revolución Científica o emular la que tuvo lugar a partir del Renacimiento en países de Occidente¹¹⁸. En efecto, una China ensimismada en

¹¹⁵ Para Hegel en el movimiento dialéctico de la historia desde el Este hasta su culminación en el Oeste, China representaba el arcaico “despotismo teocrático” (Dale, 2010). En cuanto al “modo de producción asiático” de Marx y su concepto de “despotismo oriental” popularizado por el historiador y sinólogo Karl Wittfogel, véase Meisner (1963).

¹¹⁶ Según Weber (1905/1992), la cultura tradicional china confuciana con su obsesión por el pasado, la estabilidad y la armonía era poco compatible con un espíritu capitalista que exigía apertura hacia lo nuevo y motivaciones *egoístas*.

¹¹⁷ Condicionados por el aislamiento geográfico y cultural secular, así como por la orientación colectivista.

¹¹⁸ Esta pregunta se conoce como la “pregunta de Needham”. Aunque este historiador y sinólogo de la Universidad de Cambridge (1900-1995), autor de la monumental obra “Science and Civilization in China” y referente insoslayable en la historia de la Ciencia en China, explicó las razones que llevaron a China a perder el tren de la innovación tecnológica, siempre dejó claro que la GD se debía a factores excepcionales que concurren en la historia europea y no a “deficiencias de la mente china o de la tradición intelectual y filosófica china” (citado en Maddison, 2007, p. 27).

su visión del mundo y poco permeable a las ideas extranjeras¹¹⁹, permanece ajena al proceso de difusión y acumulación de conocimientos en Occidente, lo que ya en el siglo XIX se manifiesta en un considerable retraso tecnológico. De forma resumida, y como señala Lin (2012), China pierde el tren de la Revolución Científica porque la tradición confuciana dominante en la élite intelectual de la administración imperial desincentiva la transición desde un modelo de adquisición de conocimiento humanista basado en la experiencia hacia un modelo científico basado en la experimentación. Estas barreras institucionales, en sentido lato, habrían inhibido la Revolución Científica¹²⁰ —condición previa a la Revolución Industrial— y en última instancia impedido el desarrollo capitalista y el crecimiento intensivo en China (p. 22).

3) Hipótesis económicas: la más conocida es la tesis de Mark Elvin (1973) que parte de la premisa de que China logró desarrollar a lo largo de los siglos una economía preindustrial eficiente cuyo sofisticado sistema productivo y comercial permitían una elevada capacidad de respuesta ante las fluctuaciones de la oferta y la demanda. Paradójicamente, esta aparente ventaja comparativa habría llevado a lo que este autor califica como *trampa de equilibrio a alto nivel*. Precisamente por ser una economía eficiente y con abundante mano de obra, China carece de incentivos para innovar e invertir en bienes de capital, por lo que ante el agotamiento de nuevas tierras cultivables y la escasez de excedentes, será cada vez más difícil sostener un crecimiento intensivo en un entorno rural ya caracterizado por elevados niveles de productividad. Sin embargo, la existencia de una élite con suficiente capital que demuestra Riskin (1975) en un estudio posterior parece apuntar una vez más hacia limitaciones del marco

¹¹⁹ A partir del Renacimiento, los grandes viajes transoceánicos reducen las barreras a la difusión del conocimiento. China además contará desde el siglo XVII con una presencia intermitente de científicos jesuitas en la corte imperial de Pekín, aunque sus conocimientos suscitaban escaso interés entre la élite intelectual (Maddison, 2007). Así, la causa más probable de la no emulación de la Revolución Científica europea debe centrarse en factores endógenos: en el ensimismamiento sinocéntrico y el desprecio por las ideas y el conocimiento extranjeros. El episodio paradigmático de este desinterés es la famosa *embajada Macartney* de 1796. En una época en la que (con excepción de Macao) los extranjeros no están autorizados a residir en territorio chino, una delegación capitaneada por Lord Macartney y que incluye científicos, se presentó en Pekín con 600 cajas de regalos (entre ellos instrumental científico) para solicitar el beneplácito del emperador la apertura de una misión comercial británica. El célebre correo de respuesta del emperador Qianlong a Jorge III será claro: “China lo tiene todo (...). Nunca hemos dado valor a los aparatos ingeniosos, ni tenemos la más mínima necesidad de las manufacturas de su país” (citado en Waley-Cohen, 1993, p. 1525).

¹²⁰ En sentido *lato* pues incluso algún autor como Jin Chunfeng propone una interesante “explicación antropológica” que sostiene que el modo de pensamiento *chino* más profundamente arraigado (su cosmovisión) genera propensiones que filtran el aprendizaje y que según este autor derivan en: (i) un enfoque holista; (ii) de proceso dinámico en vez de estado estacionario; (iii) un foco en la *función* y no la *estructura*; (iv) la modelización sobre la base de un *organismo* y no de un *mecanismo*; (v) en la inclinación para establecer patrones generales de *movimiento* (cambio) y no modelos *geométricos* (citado en He, 2002, p. 63). Así, aunque los chinos tuvieron acceso temprano a los descubrimientos científicos europeos a través de los jesuitas, la proyección en N3 de estas orientaciones de N1/N2 hizo que el espíritu científico no *calase*. Esto terminaría inhibiendo cualquier evolución autóctona de los conocimientos recibidos.

institucional como explicación más plausible para la incapacidad de superar un paradigma productivo-tecnológico próximo a su límite¹²¹. En este sentido, Jan de Vries (2008) ofrece una interesante explicación al referirse a la *Revolución Industrial* por la que habrían pasado algunos países de Europa (y sus colonias norteamericanas) entre 1650 y 1850, y que habría supuesto un importante cambio en el comportamiento económico de los hogares. Esto habría sentado las bases de la nueva estructura de incentivos que hará posible la Revolución Industrial: una “cultura material” acompañada de una propensión al trabajo y a la productividad en aras a la adquisición de un creciente abanico de bienes de consumo, considerados en la época como *lujos*, que sólo estaban disponibles en el mercado¹²². La reorientación de incentivos provocada por estos cambios de mentalidad empujará hacia la especialización y, crecientemente, hacia el trabajo asalariado¹²³. En definitiva, mientras el modelo productivo chino seguía *incrustado* en el orden político y social imperante, la verdadera *singularidad* europea según Polanyi será que la emergencia y consolidación de los nuevos *valores económicos* irán *desarraigando* la actividad económica del “todo” social.

4) Hipótesis institucionalistas¹²⁴: la narrativa dominante desde la perspectiva neoinstitucional señala a la evolución del marco institucional europeo previo a la Revolución Industrial como el principal determinante del *ascenso* de Occidente. En línea con el trabajo pionero de North y Thomas (1973), la secular competición entre las naciones-estado europeas y entre los diferentes estamentos dentro de cada país (corona, aristocracia, burguesía e Iglesia) habría propiciado una dinámica de concesiones por parte del monarca necesitado de recursos para su mantenimiento en el poder¹²⁵. De este entendimiento obligado evolucionaría con el tiempo la cultura *pactista* de la que emergen las obligaciones y derechos básicos constitutivos del orden liberal. El buen

¹²¹ Riskin (1975) señala la existencia de dos líneas de pensamiento para explicar el retraso en la modernización de China. Una se centra en limitaciones “tecnológicas” y otra, que él defiende, en lo que denomina aspectos “distributivos” (es decir, en esencia *institucionales*) que explican cómo se canalizan los excedentes existentes.

¹²² Según relata Ibáñez Rojo (2007), ante la evidencia de que durante ese mismo período, el consumo de “lujos” era también una práctica extendida en los hogares de las regiones más prósperas de China (Pomeranz, 2000), Jan de Vries establece una sutil diferencia entre la *orientación hacia* el mercado que prevalece en Europa y el *contacto intenso con el mercado* más común en China. Esto entronca con el concepto de “arraigamiento” (*embeddedness*) que Karl Polanyi introduce en su *Opus magnum* “La Gran Transformación” (1944/2001).

¹²³ Desde la perspectiva marxista, más que de una *reorientación voluntaria* de incentivos se trata de la necesidad de “someterse” al mercado ante la destrucción de la estructura productiva agrícola tradicional (Ibáñez Rojo, 2007).

¹²⁴ *Institucionalista* en el sentido del enfoque analítico, ya que todas las hipótesis mencionadas en los puntos anteriores tienen origen institucional: e.g., por qué China no lleva a cabo una revolución tecnológica; no canaliza sus excedentes hacia la inversión en bienes de capital; o no produce la alteración de incentivos de la revolución industrial.

¹²⁵ Véase en particular “The rise of the western world: A new economic history” (North y Thomas, 1973).

funcionamiento de los mercados y la prosperidad económica serían así los frutos naturales de una *superior* definición y protección de los DP amparada bajo ese nuevo orden. Esto, según North (1995a), contrastaría con un poder centralizado y autocrático en China que permitía alterar los DP por “el capricho de un emperador” (p. 9). Otros autores con mayor conocimiento de la historia china han buscado en sus instituciones premodernas las causas de su divergencia económica a largo plazo. Por ejemplo, Devin Ma (2011) analiza el monopolio centralizado y unitario del poder que (en contraste con la Europa política y socialmente fragmentada) prevalece en la China imperial bajo una perspectiva de la teoría de la agencia. Así, utilizando un tan sencillo como ilustrativo modelo endógeno de gobernanza *emperador-administración-pueblo*, demuestra que los problemas de alineación de incentivos y asimetría informativa entre estos tres actores tuvieron el efecto de (i) limitar el comportamiento depredador del monarca y su burocracia (en la lógica del bandido estacionario de Olson); y a la vez (ii) tolerar un cierto grado de corrupción sistémica en el ámbito local que si bien no compromete el bienestar material de la población (y por tanto tampoco la estabilidad del sistema), tiene el efecto de desincentivar la acumulación de riqueza por parte de los agentes privados. En definitiva, y según Ma, se trataría de un modelo de gobernanza orientado ante todo a la preservación de la estabilidad política y social, con un “alto componente discrecional del poder” que dificulta la emergencia del imperio de la Ley, y cuya estructura de incentivos sitúa “los intereses políticos o burocráticos por encima de los intereses económicos o comerciales independientes” (p. 36).

Aunque toda esta literatura aporta elementos valiosos, desde una perspectiva institucional, y salvo contadas excepciones (como el trabajo de Devin Ma), adolece de una serie de debilidades que se hacen especialmente patentes cuando China entra en la ecuación sólo de forma tangencial¹²⁶ o en base a generalizaciones. Por este motivo, ha sido cuestionada por los nuevos relatos historiográficos de autores que podríamos calificar como “revisionistas” y que ponen en tela de juicio la lógica gradualista para señalar “el carácter abrupto y tardío de la divergencia” (Ibáñez Rojo, 2007, p. 156) entre las trayectorias de desarrollo de los primeros países industrializados europeos y de China. En

¹²⁶ La desigualdad historiográfica entre Occidente y el resto del mundo ha generado un conocimiento enormemente asimétrico (Ibáñez Rojo, 2007). Esto sitúa a los investigadores occidentales con escaso conocimiento de las instituciones de países “exóticos” como China en una delicada posición en la que es fácil franquear la tenue línea conceptual que separa al *excepcionalismo* europeo de la atribución acrítica de una supuesta *superioridad* institucional.

particular, Ken Pomeranz (2000), el más conspicuo exponente de esta línea de investigación¹²⁷, nos presenta en su influyente libro “La Gran Divergencia” un enfoque crítico y a la vez más equilibrado que si bien coincide con los relatos gradualistas en atribuir la clave explicativa de los procesos de crecimiento intensivo en Europa a factores institucionales, se distancia de ellos al sustraer (i) su carácter de *excepcionalidad* histórica y (ii) la supuesta extensibilidad geográfica que convierte a cada unidad civilizatoria (Europa y China) en un todo homogéneo. Pomeranz demuestra no sólo que las condiciones dentro de cada continente son muy heterogéneas (e.g., entre Gran Bretaña y España), sino también que hasta prácticamente 1800, los procesos de crecimiento intensivo y la sofisticación de los mercados arrojan importantes similitudes entre las regiones más avanzadas de Europa y Asia, por ejemplo, entre Inglaterra y la región del Delta del Yangzi. Por otra parte, si bien ya en el siglo XVIII se aprecian diferencias en las instituciones económicas entre estas regiones punteras —e.g., la Inglaterra proto-industrial tiene una productividad por trabajador y capacidad para movilizar capitales superiores¹²⁸, pero una tecnología agrícola inferior que redundaba en menores rendimientos por unidad de superficie cultivada—, de ningún análisis comparativo puede deducirse la *superioridad* institucional de Occidente. El factor diferencial que explica la sostenibilidad del elevado crecimiento de la productividad en algunas zonas de Europa en el siglo XIX hay que buscarlo en otro sitio. Y es aquí donde Pomeranz se suma a una visión crítica, aún minoritaria entre los investigadores occidentales, que afirman que la trayectoria de especialización industrial que propició la gran transformación económica europea no hubiese sido posible sin el acceso a los recursos provenientes de la extracción coercitiva de sus colonias. Es decir, en ausencia del aprovechamiento intencionado de estas circunstancias históricas únicas e irrepetibles —el sometimiento y colonización a gran escala de pueblos no europeos—, Europa no hubiera podido soportar el crecimiento poblacional bajo el marco institucional de la época; lo que quizás a la postre, especula este autor, hubiera exigido una reorientación hacia una senda de crecimiento intensivo en mano de obra más afín a la que finalmente prevalecerá en una China cuasi-autárquica.

¹²⁷ Kenneth Pomeranz es profesor de historia en la Universidad de Chicago. Fue discípulo del ya fallecido Jonathan D. Spence —profesor de la Universidad de Yale y uno de los más reconocidos expertos en historia china moderna—, y es considerado como una de las mayores autoridades sobre la Gran Divergencia. Su obra “La Gran Divergencia” ha sido citada en más de 1700 publicaciones según Google Scholar (verificado por última vez en 30/9/13).

¹²⁸ Pomeranz argumenta que si bien es cierto que Europa Occidental tenía instituciones más eficientes para movilizar e invertir grandes capitales a largo plazo (e.g., nuevas formas de propiedad como corporaciones y titulaciones), su uso mayoritario hasta el siglo XIX estuvo asociado al proceso de expansión colonial.

La Gran Divergencia: lecciones desde una perspectiva analítica institucional

Desde una perspectiva institucionalista, ¿qué nos enseña la Gran Divergencia? A la luz del marco teórico que hemos presentado en capítulos anteriores, sobresalen cinco ideas:

1) Los avances de la literatura revisionista, y sobre todo el trabajo de Ken Pomeranz, al corregir las distorsiones provocadas por el fuerte sesgo historiográfico, destierran la idea simplista de la inevitabilidad del “ascenso de Occidente” como fruto natural de un andamiaje institucional único y necesario evolucionado en los siglos previos a la Revolución Industrial. Así, al margen de consideraciones de índole ético, si la senda europea hacia la modernización es resultado de una evolución fruto de circunstancias únicas e contingentes, parece evidente que (i) su trayectoria idiosincrática no puede servir como referente *obligado* para otros países inmersos en diferentes estadios de desarrollo y contexto histórico (mito de la *senda universal* del desarrollo). Y, también que (ii) el éxito de Occidente no puede utilizarse como ha sido norma en los enfoques simplistas *eurocéntricos*, como prueba definitiva de que las instituciones europeas son las únicas compatibles con la modernización (*monocultivo institucional*)¹²⁹.

2) Reconocer el mito infundado de la senda universal y oponerse al monocultivo institucional no es óbice para aceptar que distintos estadios de desarrollo aparejan problemáticas específicas y plantean determinadas exigencias institucionales con carácter universal¹³⁰. Los inimaginables aumentos de productividad que resultaron de la aplicación del conocimiento científico para resolver los problemas económicos y demográficos de la humanidad en lo que North (2005, p. 87) llama “Segunda Revolución Económica”¹³¹, y que a partir del siglo XIX con la Revolución Industrial acentúan la GD, son acompañados de una radical transformación del marco institucional. De uno basado en el *intercambio personal* y orientado a la conquista del entorno físico, se pasa a otro basado en el *intercambio impersonal* y en el que los desafíos principales (la incertidumbre a reducir por vía institucional) surgen del propio entorno organizativo humano: la creciente complejidad de sociedades cuyas ganancias de productividad así como el propio

¹²⁹ Como señala Ibáñez Rojo (2007, p. 186), esto supone el reconocimiento de que “el dinamismo mercantil es compatible con diseños institucionales bastante diversos” y por tanto un llamamiento a la humildad y a la necesidad de valorar las instituciones económicas según las condiciones específicas de cada tiempo y lugar, lo que entronca de pleno con las tesis de la corriente radical del post-Consenso de Washington y con la literatura sobre variedades de capitalismo.

¹³⁰ Recordamos la distinción conceptual que hemos planteado entre el dominio institucional *normativo* y *positivo*.

¹³¹ Cambios que según North se inician en el Renacimiento y que se acentúan después, de modo que ya en el siglo XIX la renta per capita del mundo “desarrollado” será el doble de la del resto del mundo (Maddison, 2001, p. 46).

desarrollo tecnológico derivan de una creciente división del trabajo y especialización funcional. La disminución de los costes de producción, como señala North, se realiza a expensas de un aumento exponencial de las transacciones y de los costes asociados¹³² (p. 91). En este sentido, el régimen de crecimiento económico moderno sólo es posible en aquellas sociedades que han sabido hacer la transición hacia una estructura institucional *moderna* y necesariamente sofisticada que permite integrar y aplicar el conocimiento especializado disperso de forma eficiente. Algo que, recuerda North (2005, p. 100), requiere una gobernanza política que en el mejor de los casos favorezca esta transición, y en el peor no la obstaculice.

3) El universo humano del que se ocupan las ciencias sociales es esencialmente no-ergódico, esto es, una diana en continuo movimiento de la que ninguna teoría *definitiva* puede hacerse cargo a causa de un problema epistemológico irresoluble: la experiencia vital (de individuos o colectividades) genera aprendizaje y por tanto nuevas formas de entender y mirar al mundo. La evolución de la realidad social es un proceso irreversible que avanza con la flecha del tiempo generando nuevos niveles de incertidumbre que no son anticipables¹³³ (North, 2005, p. 22). ¿Acaso las mentes más preclaras de la Ilustración hubieran imaginado que la diosa Ciencia llevaría un día al hombre a la luna? O, más aún, que en un mundo tecnológico esa misma Ciencia emancipadora terminaría creando nuevas formas de encadenamiento¹³⁴. Esto, señala North (2005, p. 19), no significa que las teorías económicas fruto de un determinado contexto histórico sean inválidas, pero sí que su horizonte predictivo es por fuerza limitado y las hipótesis que las sustentan deben revisarse a la luz de los cambios que se van produciendo¹³⁵.

4) La experiencia china ilustra con contundencia que North (2005) no se equivoca cuando sostiene que la incertidumbre en un mundo no-ergódico es razón suficiente para concluir que las

¹³² North (2005, p. 93) estima que más de la mitad del PNB de los EE.UU. en el 2000 proviene de servicios asimilables a costes de transacción. Esto refleja una tendencia creciente en el tiempo ligada a la mayor complejidad social.

¹³³ La propia experiencia vital ofrece una ilustración de qué implica un mundo no-ergódico: no se ve el mundo de la misma manera con 15 ó 65 años. Es iluso pretender que las teorías que desarrollamos a los 15 años sigan vigentes 50 años después; significaría un imposible: anticipar lo que sabremos entonces y cómo evolucionan nuestras preferencias.

¹³⁴ Lo que no deja de ser una ironía para algunos iluministas que, como Voltaire, admiraban a China por la “perfección moral” de sus élites, esto es, por lo que consideraba “la première des sciences” (Voltaire, 1805, tome I: 84).

¹³⁵ Esto plantea un serio interrogante sobre cómo surgen y evolucionan las teorías en las ciencias sociales. Así, el acusado sesgo eurocéntrico que han mostrado a lo largo de la historia está sin duda relacionado con la preeminencia de Occidente en tiempos modernos y se sustenta en una creencia *ideológica* disfrazada de científicidad que sólo se cuestiona ante la fuerza de los hechos. ¿Por qué, si no, el mismo hombre que llega a la luna, habría de esperar a los albores del nuevo milenio para replantearse la superioridad ancestral del marco institucional europeo y generar una literatura revisionista que reinterpreta la historia china? ¿Es dicha reinterpretación la obra, e.g., de Pomeranz? O, ¿es esa reinterpretación necesaria al hilo del éxito abrumador del modelo desarrollista chino la que “crea” —impulsa— a Pomeranz? En ausencia de tal éxito, ¿hubiera “existido” Pomeranz? Y, aún suponiendo que sí, ¿hubiese importado?

instituciones supuestamente *óptimas* de una época pueden distar de serlo conforme evoluciona el “entorno humano” (p. 22). Así, afirman Fairbank y Goldman (2007, p. 3), la misma superioridad de la China premoderna (e.g., de la dinastía Song) se habría convertido siglos después en causa de su retraso. Se genera así una situación paradójica pues el efecto de “lock-in” institucional puede degenerar en una trampa de equilibrio institucional a alto nivel cuando produce un estado de equilibrio socialmente eficiente, que tiende a perpetuar el marco vigente e inhibir la transición hacia un nuevo y desconocido equilibrio potencialmente *superior*.

Curiosamente, esta *trampa* sólo se manifiesta en modo comparado, cuando el azar o las circunstancias históricas inducen un cambio institucional o, cuando desde otro marco alternativo (e.g., el de los países europeos de la Revolución Industrial) emergen resultados superiores¹³⁶.

5) En línea con la tesis *hayekiana*, las sociedades mejor preparadas para lidiar con la *incertidumbre* del universo institucional no-ergódico son las que en mayor grado incentivan la experimentación descentralizada y colectiva, y fomentan su *eficiencia adaptativa* (North, 2005, p. 163). Pero, puesto que todo aprendizaje queda filtrado por el tenaz sustrato cultural (North, 2005), como vimos en Greif y Tabellini (2010), las diferencias entre China y Europa, culturales y en sus trayectorias institucionales premodernas, confieren ventajas comparativas que aún en la actualidad condicionan la eficiencia adaptativa¹³⁷. Así, Ashraf y Galor (2007), en el trabajo ya reseñado, defienden que si bien una cultura colectivista y homogénea como la china favorece la productividad total de los factores respecto a un paradigma tecnológico dado, la flexibilidad y diversidad de una cultura más individualista y heterogénea es superior a la hora de “promover transiciones socioeconómicas hacia un nuevo régimen tecnológico potencialmente más avanzado en términos de renta per cápita” (p. 3). Esto supone que la orientación individualista es un rasgo cultural adaptativamente superior¹³⁸ y que los países individualistas anglosajones seguirán marcando el paso de la innovación institucional que eleve el progreso a nuevas cotas. Sin embargo, esto es problemático, pues aunque pudiera ser justificable bajo una concepción del desarrollo aún impregnada del impulso fáustico transformador del N4, en un mundo no-

¹³⁶ Esto abre una cuestión de fondo sobre el desarrollo: ¿cómo podemos estar seguros de que el equilibrio institucional prevalente en el mundo desarrollado (que sirve de referente) no es a su vez una trampa de equilibrio a alto nivel que impide la transición hacia un equilibrio institucional superior? ¿Acaso existe un efecto *cerrojo* institucional que dificulta la resolución de los muchos e importantes problemas *humanos* que confrontan las sociedades contemporáneas?

¹³⁷ Como vimos, a través de rasgos institucionales como la moralidad limitada (china) y la generalizada (europea).

¹³⁸ Frente a los pueblos colectivistas del extremo oriente: e.g., China, Japón, Corea, etc. De forma caricatural, se trata de una idea que podría ajustarse al cliché de que los occidentales innovan, y los asiáticos copian mejorando el original.

ergódico, ¿quién puede asegurar que al trascender la modernidad e instalarse en un nuevo estado de equilibrio, quizás más humanista, el hombre *histórico* no redefina una vez más su ideal de progreso?¹³⁹ Lo único seguro es la imposibilidad de saber hoy si en tal escenario ignoto, el individualismo (en su actual versión) seguirá siendo una orientación adaptativa superior¹⁴⁰.

3.2 El Siglo de las Humillaciones (1839-1949)

La derrota de la ya debilitada dinastía Qing frente al imperio británico en la Primera Guerra del Opio (1839-1842), y la firma del Tratado de Nanjing que ponía fin a la misma, supuso un punto de inflexión —casi de ruptura— en la milenaria historia de China¹⁴¹. A partir de ese momento, lo que Tu Weiming llamará “el rudo cuestionamiento de la *otredad* radical” (2008, p. 92) sumirá a China en una profunda crisis de identidad, forzándola a salir de su ancestral ensimismamiento y a interactuar en condiciones de inferioridad con todo “un mundo” —dominado por unas potencias occidentales en pleno proceso de industrialización y expansión colonial— que hasta la fecha había parecido distante, ajeno y del que poco o nada se podía aprender. Esta derrota marca el inicio del denominado Siglo de las Humillaciones (*bainian guochi*, 百年国耻): un turbulento y ecléctico período en el que una China impotente será humillada por la agresión militar y la imposición de *tratados desiguales*, y asolada por una inestabilidad interna que desembocará en sangrientas

¹³⁹ No sólo porque la idea de progreso y de desarrollo deben arraigarse en un fondo normativo indisoluble del EI (N2/N1) y por tanto no son universales (en sentido sincrónico), sino también porque las aspiraciones humanas cambian históricamente (visión diacrónica), y con ellas la noción dominante de lo que se entiende por desarrollo y la “buena vida”: e.g., en los últimos tres siglos se pasa de una economía mayoritariamente agrícola y de subsistencia, al bienestar material en el mundo industrial, y de ahí a los valores posmaterialistas cada vez más relevantes en las sociedades más desarrolladas en la actualidad: e.g., el Estado del bienestar, el ocio, el acceso al conocimiento.

¹⁴⁰ La idea de una alternativa más humanista a la versión occidental de la modernidad (de cuya construcción China quedó excluida) es un tema recurrente en el discurso intelectual chino contemporáneo. Para el influyente filósofo neo-confuciano, y profesor de Harvard, Tu Weiming, los recursos simbólicos del conjunto de la humanidad, y no sólo los de la civilización occidental, son necesarios para forjar un mundo más racional y una vida más plena para sus habitantes. Este autor nos pone sobre aviso de la engañosa impresión de muchos occidentales que dan por hecho que el desempeño exitoso de los pueblos de cultura sinica según parámetros y valores occidentales (individualismo, desarrollismo, *darwinismo* social, etc.) significa la automática aceptación de los mismos. Tu (1990, julio) distingue entre actuar según reglas del juego ajenas (occidentales) por necesidad o interés (como mal menor en N3) y el deseo de cambiarlas en cuanto sea posible y práctico para que en un “nivel espiritual profundo” otorguen un sentido radical (*ultimate meaning*) a la existencia humana cotidiana (y así restablecer la *consistencia simbólica*).

¹⁴¹ Como señala Naughton (2007), hacia finales del siglo XVIII la decadencia de la dinastía Qing era manifiesta. Las menores reservas de granos en los silos imperiales, el deterioro de la infraestructura hidráulica, etc., reducían la capacidad del Estado para mitigar los desastres naturales (inundaciones y sequías) y las hambrunas en un contexto de crecimiento poblacional. El sistema económico operaba cerca de su límite *funcional* por lo que era cada vez más vulnerable ante cualquier desajuste en la producción agrícola o choque externo.

revueltas y varios episodios de guerra civil¹⁴². La sacudida que acompañará a la súbita toma de conciencia de una realidad inédita —la evidente superioridad material de otra civilización— y la necesidad de responder a los retos planteados en todos los frentes (político, económico, social, cultural, militar), conducen según Teng y Fairbank (1979) al resquebrajamiento del viejo orden y a fundir en el crisol del *autocuestionamiento* los restos institucionales rescatables del glorioso pasado para darles, si no una nueva esencia, al menos sí una nueva forma. De este modo, y aunque el sustrato institucional chino hunde sus raíces en su milenaria evolución como sujeto histórico unificado, su manifestación visible contemporánea lleva la impronta de un trauma colectivo: la obligada reacción ante las circunstancias sobrevenidas y violentas del SDH¹⁴³.

Las consecuencias de la inserción forzada de China en un sistema internacional dominado por las potencias occidentales fue *sui generis*. China no se convirtió en una colonia, como la India y la mayoría de países del sudeste asiático, pero tampoco lograría mantener su plena soberanía e integridad territorial. Menos aún, aprovechar la coyuntura para, convirtiendo la amenaza en oportunidad, abrirse al mundo y modernizarse como haría Japón tras la Restauración Meiji de 1868 (Scott, 2008). Puesto que ambos países debieron enfrentarse a presiones externas muy similares, resulta inevitable preguntarse qué impidió a China emular el empuje modernizador de Japón durante el siglo XIX. La búsqueda de explicaciones para el que se ha calificado como el *segundo fracaso* comparativo de China —el *primero* siendo la Gran Divergencia— se ha centrado en factores endógenos. Siguiendo el resumen que nos ofrece Whyte (2009, pp. 373-4) de las principales contribuciones a este análisis, y obviando las tesis más simplistas y ya superadas de la *deficiencia cultural* china, destacan dos grupos de factores:

- 1) Institucionales: además de la rigidez ideológica y el ensimismamiento de gran parte de la élite china que dificultaba cualquier tipo de reforma aperturista, el marco institucional japonés permitía soslayar alguna de las limitaciones inherentes a la estructura de relaciones sociales basadas en el parentesco que predominaba en China. Por ejemplo, el sistema de primogenitura meritocrático japonés evitaba la fragmentación de la herencia —que recaía por lo general en el

¹⁴² Las más de dos decenas de tratados desiguales impuestos a China hasta 1933 se inician con el Tratado de Nanjing. Aunque las condiciones variarían, era común la exigencia de un pago por compensaciones de guerra así como la apertura de Enclaves Portuarios (*Treaty Ports*) y otras concesiones territoriales que en ocasiones llegarían hasta la cesión de soberanía: e.g. Hong Kong a Gran Bretaña en el Tratado de Nanjing; o Taiwán a Japón tras el Tratado de Shimonoseki que ponía fin en 1895 a la Primera Guerra Sino-Japonesa. Las propias potencias extranjeras gobernaban estos enclaves regidos por el principio de extraterritorialidad (por lo que en ellos no se aplicaban las leyes chinas).

¹⁴³ Para un relato de este periodo, véase la “Respuesta de China a Occidente” de Teng y Fairbank (1979) o Scott (2008).

primogénito u otro descendiente que fuese juzgado más capaz— por lo que es considerado un factor determinante que en lógica de dependencia de trayectoria terminará facilitando la emergencia de grandes grupos empresariales privados.

2) Históricos: frente al fortalecimiento del Estado y la estabilidad política que caracterizan al Japón de este período, China se enfrenta a una serie de factores desestabilizadores que limitan la capacidad de reacción de una élite sin resuello y siempre a la defensiva (Naughton, 2007, p. 41), y que en última instancia frustran los tímidos intentos de reforma que se producen. Entre estos factores cabe mencionar: (i) la creciente pérdida de legitimidad de la dinastía extranjera Qing, acentuada por la incompetencia y corrupción de sus últimos emperadores; (ii) las cinco guerras para intentar frenar (en vano) las incursiones extranjeras durante el siglo XIX; (iii) los desastres naturales cuyas consecuencias humanas se agravarán por el deficiente mantenimiento de la infraestructura hidráulica; y (iv) la enorme destrucción material y humana infligida por las revueltas internas, y en especial por sus dos episodios más graves: la *Rebelión Taiping*¹⁴⁴ en las décadas de 1850 y 1860, y el *Levantamiento de los Boxers* entre 1899 y 1902.

En la primera mitad del siglo XX, las cosas no mejorarán. Aunque el estallido de la *Revolución de Xinhai* precipita la caída de la dinastía Qing en 1911 y la instauración de una Era Republicana¹⁴⁵, ésta se ve lastrada desde sus inicios por un período convulso de fragmentación política y luchas entre caudillos regionales. La conocida como *Era de los Señores de la Guerra* sólo concluye tras años de lucha armada cuando el Partido Nacionalista o *Kuomintang* (KMT), bajo el liderazgo de Chiang Kai-shek, sucesor de Sun-Yat Sen¹⁴⁶, en alianza con el Partido Comunista Chino (PCCh)¹⁴⁷, consigue a duras penas reunificar el país en 1927. Esto da pie a la denominada *Década de Nanjing*, por ser allí a donde se traslada la capital del país. Se abre así un breve período de “relativa paz” que aunque conocerá la invasión japonesa de Manchuria, sangrientas luchas entre facciones del KMT y

¹⁴⁴ Para dar una idea de la magnitud de la destrucción causada por esta rebelión, las cinco provincias más afectadas (todas en la zona del delta del Yangzi) perdieron un tercio de su población y al inicio de la RPCh aún no habían recuperado la población que tenían al principio del siglo XIX (ver datos en Maddison, 2007, p. 51).

¹⁴⁵ Véase Fairbank, Feuerwerker y Twitchett (1986) para un trabajo de referencia sobre el período republicano.

¹⁴⁶ Sun-Yat Sen, considerado como el padre de la China republicana, fundó el KMT en 1922.

¹⁴⁷ A pesar de sus intereses enfrentados, en 1922 se creó el *Primer Frente Unido* entre el KMT y el PCCh para frenar el caudillismo regional y permitir la reunificación política del país. Una vez conseguido el objetivo principal, se impusieron los motivos ocultos que habían propiciado la alianza: el control del PCCh por parte del KMT y la infiltración en las filas del KMT por parte del PCCh. La alianza finalizó abruptamente con la masacre de miles de comunistas en Shanghai ese mismo año, dando inicio a una guerra civil. El *Segundo Frente Unido* se formaría con el objetivo de luchar contra el invasor japonés. Entre 1937 y 1945, se produce la curiosa situación de que ambas partes colaboran frente al enemigo común, y a la vez luchan entre sí por hacerse con el control de las zonas liberadas.

el inicio de la guerra civil que enfrentaría al KMT con el PCCh, será aprovechado por el gobierno nacionalista y autocrático de Chiang para sentar las bases de un incipiente marco institucional favorable al desarrollo (Naughton, 2007). Estos esfuerzos modernizadores acaban abruptamente cuando la invasión a gran escala de China por parte de las tropas imperiales japonesas en 1937 da inicio a la guerra abierta entre ambos países. Tras la rendición japonesa en 1945, se recrudece la guerra civil —conocida hoy en China como la *Guerra de Liberación*— hasta que con la victoria del PCCh (que conduce al KMT al exilio en Taiwán), Mao Zedong proclama el 1 de Octubre de 1949 el nacimiento de una “Nueva China”: la República Popular China.

Una vez presentadas las principales circunstancias del trasfondo histórico, cabe preguntarse: ¿Qué respuestas intentó dar China —sus élites políticas e intelectuales— a los retos del SDH? Esto es muy revelador para un análisis institucional, en primer lugar porque esas respuestas y corrientes de pensamiento no surgen *ex nihil*. Y en segundo lugar, porque como veremos, estas respuestas han mantenido, o incluso reforzado, su influencia ideológica efectiva una vez que China recupera finalmente el “espacio” para respirar y el margen de maniobra para actuar.

La inercia de una tradición milenaria impregnada de un complejo de superioridad seguramente explica el intento de negación de la realidad que lleva al gobierno chino a esperar dos décadas, desde la derrota en la Primera Guerra del Opio, para aceptar que es necesario estudiar a “Occidente” (Teng y Fairbank, 1979). Las reacciones, cuando finalmente se producen, llevan la marca de un nacionalismo que si bien se asienta en el milenarismo Complejo del Reino del Centro (CRC) —realimentado por la secular preeminencia de China como imperio más potente y foco civilizador dentro de su “universo” hasta 1840—, queda definitivamente forjado por el trauma de la humillación nacional a manos del imperialismo occidental y japonés¹⁴⁸. La élite china queda dividida en dos bandos: los que se resisten a ultranza a aceptar la influencia ideológica de Occidente y aquellos reformistas que en ella ven elementos valiosos para los fines modernizadores. Aunque la cúpula del sistema imperial se decanta por lo general por el enfoque más refractario y termina abortando los intentos de reforma más ambiciosos en las últimas décadas de la dinastía Qing, desde la mitad del siglo XIX, como afirma Jean-Pierre Cabestan (2005), irán surgiendo discursos y enfoques más matizados que cristalizan en diferentes proyectos de modernización. Siguiendo a este autor y también a Joseph Fewsmith (2001), identificamos *grosso modo* cuatro posicionamientos que

¹⁴⁸ En el imaginario colectivo, y esto será compartido tanto por el PCCh como por los nacionalistas del KMT, el retraso comparativo chino se atribuye a la agresión extranjera más que las debilidades internas chinas (Cabestan, 2005).

en diferente medida perviven hasta nuestros días y nos ayudan a comprender el panorama ideológico contemporáneo. En creciente grado de permeabilidad a la influencia occidental, son:

- 1) Un nacionalismo xenófobo y primitivo que siempre estuvo latente pero que en determinadas circunstancias históricas emerge para aglutinar el descontento popular y canalizarlo hacia un sentimiento de repulsa a los opresores extranjeros —entendido de forma amplia como los que no son de la etnia china *han*¹⁴⁹— y que en el período que nos ocupa estallará en la Rebelión Taiping y en el Levantamiento de los Boxers. El odio visceral a todo lo extranjero durante la Revolución Cultural (1966-1976) es una manifestación más reciente de esta corriente xenófoba.
- 2) Una tradición conservadora instrumentalista que predomina entre las élites reformistas durante la segunda mitad del siglo XIX. Surge así, impulsado por figuras señeras como Zhang Zhidong y Li Hongzhang, el *movimiento de autofortalecimiento* (*zhiqiang* o *self-strengthening*) cuyo objetivo es tomar de Occidente sólo aquello estrictamente necesario para hacer más fuerte al país. De este modo, al aumentar sobre todo las capacidades científicas y militares, se podría hacer frente a las potencias occidentales. Esta tradición se guía por la conocida como doctrina *ti-yong* (o *Zhongti Xiyong*) que el propio Zhang Zhidong resumirá de forma lapidaria como “estudiar China para la esencia y Occidente para las cosas prácticas” (*zhong xue wei ti, xi xue wei yong*). Este tradición tiene su base social natural en el *casticismo* más o menos radical de las zonas rurales, especialmente en el interior del país. Según Cabestan, Mao adopta un enfoque similar al impulsar una modernización que, aunque oficialmente mantiene un discurso iconoclasta y anti-confuciano, es profundamente conservadora con la tradición rural china.
- 3) Un reformismo modernizador desde la élite que tiene en Kang Youwei a su más notorio exponente, y su principal expresión en las fallidas *Reformas de los Cien Días*¹⁵⁰ en 1898. Estas ambiciosas reformas pretendían emular las iniciadas tres décadas antes por el Japón Meiji. Abogan por un confucianismo renovado y un marco institucional compatibles con la técnica y el progreso material. Y aunque abre la posibilidad a inspirarse en algunas ideas e instituciones

¹⁴⁹ A pesar de que el Estado ha incluido tradicionalmente a un importante número de minorías étnicas, la etnia mayoría es la *han*. Esta etnia ha sido históricamente, y sigue siendo en el subconsciente colectivo, sinónimo de *lo chino*. En la China actual existen 55 minorías étnicas reconocidas oficialmente que apenas componen el 9% de la población total.

¹⁵⁰ Reformas propiciadas por la especialmente amarga derrota frente a Japón —país al que China siempre miró como un “hermano menor” política y culturalmente— en la Primera Guerra Sino-Japonesa de 1894-95.

occidentales¹⁵¹, el principio subyacente es el de cambiar para adaptarse, pero siempre desde la propia base de la cosmovisión china. Su expresión contemporánea es el reformismo de los líderes chinos que desde Deng Xiaoping compatibilizan el impulso modernizador con la rehabilitación de los valores tradicionales (confucianos) que se esperan sirvan de engrudo social; y que a la vez justifican, tanto interna como externamente, la necesaria diferencia de todo lo chino —e.g., modelo político, modelo de desarrollo económico— y, por tanto, la imposibilidad de adoptar a “granel” los valores occidentales. En definitiva, podemos hablar de una versión *institucionalista* más sutil y de amplio alcance de la doctrina *ti-yong* que, orientada a las transformaciones necesarias para modernizar el país, (como se verá en el Cap. 8) configura el modo contemporáneo y específicamente chino de cambio institucional jerárquico.

4) Un nacionalismo chino abierto a Occidente y autocrítico con lo que perciben como unas limitaciones inherentes a la Tradición Central China y que ha estado generalmente asociado con la “versión china” del liberalismo. Encuentra su caldo de cultivo en las transformaciones que se producen en la sociedad china a principios del siglo XX¹⁵², y su momento de efervescencia en el llamado *Movimiento del 4 de Mayo* de 1919 que, como señala Schwarcz (1986), surge del doloroso convencimiento de que sólo desprendiéndose de las rigideces ideológicas heredadas es posible la emergencia de un nuevo espíritu ilustrado¹⁵³. Según esta visión, aunque China debe definir y alcanzar su propia visión de modernidad —en congruencia con su legado cultural—, puede y debe inspirarse en la valiosa experiencia europea. Uno de los factores diferenciales de esta corriente es su rechazo a proyectar la culpa del retraso chino hacia factores externos y a glorificar el pasado, sobre todo aquellos aspectos del viejo orden social que recalcan la

¹⁵¹ Estas reformas prevén, por ejemplo, la abolición del rígido y anacrónico sistema de exámenes de acceso a la burocracia del Estado y la creación de un sistema educativo moderno con énfasis en las ciencias. También cambios políticos para introducir contrapesos formales al poder del monarca, así como fortalecer las instituciones capitalistas. Las intrigas palaciegas y la oposición de elementos conservadores en la corte —en particular de la emperatriz regente Cixi— impedirán que estas reformas pasen del papel y terminan precipitando el exilio de Kang Youwei en Japón.

¹⁵² De la que emerge una nueva generación de jóvenes nacionalistas de clase media urbana que con una educación moderna y un espíritu crítico e idealista, demandan soltar el lastre del pasado e iniciar una era ilustrada que debía suponer el despertar político y cultural de China (Schwarcz, 1986, p. 7-9).

¹⁵³ Nótese que en el *Movimiento del 4 de Mayo* confluyen dos visiones ideológicas diferentes y casi antagónicas pero que coinciden en el grado de radicalidad con el que es necesario plantear la modernización de China. Por una parte, la que a través de la influencia principal de Chen Duxiu termina cristalizando en la creación en 1921 del PCCh. Por otra, la corriente liberal asociada a Hu Shi que nos interesa en este punto. Esta corriente no sólo bebe del liberalismo occidental sino que rescata los elementos más “liberales” presentes en la historia política de la China imperial generalmente asociados más a una forma de *iluminismo* político (*top-down*) que de exigencia de cambio cultural de abajo arriba (*bottom-up*). La conversión de Chen Duxiu —que pasaría de ser un liberal demócrata a abrazar el marxismo leninismo— es sintomática de la común filiación de las ideologías modernizadoras más radicales.

obediencia acrítica e inhiben la libertad de pensamiento¹⁵⁴. Esta corriente “liberal” de carácter emancipatorio debe entenderse arraigada en una cultura política sínica de raigambre colectivista, por lo que es cualitativamente diferente del liberalismo occidental, y en especial de los países de tradición liberal anglosajona. Bajo la influencia de Yan Fu, y sobre todo Hu Shi, así como de otros intelectuales formados en su mayoría en el extranjero, dejará su marca en el nacionalismo republicano de Sun Yat-sen y posteriormente Chiang Kai-shek. Su base social, señala Fewsmith (2001), se concentra en las regiones más desarrolladas del litoral¹⁵⁵.

Actualmente, los prósperos territorios no continentales de mayoría étnica china (Singapur, Taiwan y Hong Kong), con su mezcla de dinamismo capitalista y defensa acendrada de la tradición confuciana¹⁵⁶, constituyen el vivo exponente de esta tradición.

Aunque estas cuatro corrientes se distinguen por sus diferencias de *grado* en cuanto a la permeabilidad de las ideas occidentales —que pueden resumirse en (i) negación y rechazo; (ii) refuerzo por la técnica; (iii) adopción de ciertas instituciones formales; y, finalmente, (iv) también de algunos elementos ideológicos—, incluso la versión liberal más crítica con la tradición no renuncia a la comprensión del mundo a través de los recursos culturales autóctonos. Esto pone de relieve la ya referida tenacidad de la institución más básica y arraigada de una civilización: su cultura. Así, como señalará retrospectivamente la figura señera del liberalismo chino, el filósofo e intelectual Hu Shi, la modernización china que se inicia como respuesta a la agresión de Occidente —a diferencia del impulso centralizado y abrupto que se produce en Japón— es una especie de proceso osmótico de “cambio cultural a través de una larga exposición y baja permeabilidad” (Shi, 2001, p. 462), de modo que sólo se toma de Occidente, y por tanto descarta de la tradición china, aquellos elementos (ideas, instituciones, modas, etc.) que por su interés o eficacia se deciden voluntariamente. Así, el renacimiento cultural chino, sostiene con sorprendente optimismo este autor desde su exilio en Taiwán, surge del efecto liberador que acompaña al abandono de las limitaciones institucionales heredadas y del efecto revitalizador de los nuevos elementos

¹⁵⁴ Del mismo modo que la ilustración europea debió superar el dogmatismo del cristianismo, la ilustración china habría de hacer lo propio con el confucianismo: superar el culto a la “subordinación ritualizada” (Schwarcz, 1986, p. 3). Dado el peso del pasado, este proceso se racionalizará como una lectura (exégesis) correcta de las fuentes canónicas.

¹⁵⁵ Regiones comerciales y menos agrícolas que tuvieron mayor contacto con los enclaves extranjeros y se muestran desde una perspectiva intelectual más permeables a las ideas occidentales, incluyendo en muchos casos al cristianismo.

¹⁵⁶ En la segunda parte del siglo XX, y hasta entrada la década de 1980, sólo en estos tres países se ha potenciado oficialmente el legado confuciano. Para un análisis detallado sobre esta cuestión, véase Ai (2008).

voluntariamente introducidos. Al interpelarse sobre qué queda de la cultura china tras el *embate* de Occidente, Hu Shi contesta:

El producto de este renacer parece sospechosamente Occidental. Pero si rayas la superficie encontrarás que la materia con la que está hecha es esencialmente el sustrato rocoso chino al que las inclemencias del tiempo y la erosión han permitido sobresalir de forma más clara: la resurrección de la China humanista y racionalista merced al toque científico y democrático de la civilización del Nuevo Mundo (p. 464).

Es importante señalar que si bien todo cambio institucional responde en esencia a una dinámica *ti-yong*, pues aun inconscientemente las respuestas para mejorar la consistencia adaptativa (el “yong”) se articulan desde un universo simbólico autóctono (preservan el “ti”), a partir del “encontronazo” con Occidente y la humillación de China, y hasta nuestros días, esa *dialéctica* que en nuestro marco teórico hemos llamado *adaptativa-simbólica*, se hace consciente y adquiere centralidad en la reflexión de las élites política e intelectual¹⁵⁷. En realidad, señala Yahuda (1993) en relación a los reformistas de Deng Xiaoping, el problema con la dialéctica *ti-yong* es siempre el mismo: ¿hasta qué punto la tecnología y capacidad de gestión occidentales están ligados a unos valores específicos? Así, los distintos discursos modernizadores representan diferentes supuestos sobre cuánto debe cambiar el “ti” de los valores tradicionales confucianos para alcanzar el “yong” occidental. O, alternativamente, y mirando la “cuestión central” de esta doctrina desde una lógica inversa como hace Wheeler (2005, p. 17): ¿hasta qué punto puede China emplear herramientas occidentales para su modernización y permanecer “distintivamente china”?

Atraso económico, inestabilidad crónica y aprendizaje con instituciones capitalistas

Desde una perspectiva económica cuantitativa, los datos fríos que nos ofrece Maddison (2007) arrojan una imagen clara del declive relativo sufrido por China durante el último siglo de gobierno imperial. Mientras que en 1820 —poco antes del inicio de la agresión occidental— el PIB chino era casi un tercio del total mundial, en 1913, tras la caída del último emperador, no llegaba al 10%. Además, poco antes de entrar en el siglo XX, China pierde el estatus de economía más grande del mundo que ostentaba desde hacía casi dos milenios en favor de los pujantes EE.UU. (p. 43).

¹⁵⁷ En este sentido distinguimos entre la *dialéctica ti-yong* como dinámica *adaptativa-simbólica* de cambio institucional y la *doctrina ti-yong* que representa un posicionamiento específico y consciente frente a la misma y que a partir del impulso reformista de Deng asume claramente la tercera tipología: un reformismo modernizador desde la élite.

El declive económico durante la era republicana (1912-1952) también fue notorio. Aunque la renta per capita mundial se incrementaba como nunca antes lo había hecho, en 1952, al inicio de la planificación centralizada maoísta, el ciudadano medio chino era más pobre en términos reales que en 1820, y el ratio del PIB chino sobre el total mundial se reducía aún más hasta llegar al 5% (Maddison, 2007). Entre 1820 y 1952, el crecimiento económico chino fue extensivo y aún respondía a un régimen económico premoderno. En conclusión, con un crecimiento poblacional del 50% durante ese período, China aun seguía en 1952 atrapada en la trampa maltusiana de la que Japón había empezado a escapar en la segunda mitad del siglo XIX¹⁵⁸.

Al final del período republicano, señala Barry Naughton —uno de los *China scholars* estadounidenses más influyentes y eminente especialista en la economía china—, China se encuentra en “una posición obvia de subdesarrollo y atraso” (2007, p. 43). Aún así, afirma este autor, tras el colapso de la China imperial en 1911, China inicia una nueva fase de su historia en la que los cambios políticos, económicos y sociales son manifiestos y no deben infravalorarse. Una fase en la que al contrario de lo que sostiene la literatura más superficial, sí que se sientan algunas bases prometedoras para la modernización del país. Esta *siembra*, que apenas quedará en mera potencialidad por la inestabilidad crónica y los destrozos causados por las guerras, constituye un valioso legado que recibirá la *Nueva China* de Mao.

Según Brandt y Rawski (2008), durante el período republicano, y especialmente durante la Década de Nanjing, China vive un período de aperturismo sin precedentes. Aumentan los flujos comerciales y la inversión extranjera. El país experimenta un considerable impulso modernizador, en particular alrededor de dos polos: la zona del Delta del Río Yangzi¹⁵⁹, con mayor presencia de dinámicas empresas privadas tanto de capital chino como extranjero; y la región noreste en la que el gobierno japonés, tanto antes como después de ocupar Manchuria, realizará importantes inversiones en industria pesada y ferroviaria para explotar las minas de carbón y de mineral de hierro como parte de sus esfuerzos de expansión industrial prebélica.

¹⁵⁸ Entre 1880 y la Segunda Guerra Mundial, la productividad en Japón aumentó un 2% anual mientras que en China no superaría el 0.1%. Véase Aoki (2012) para un análisis comparativo de las fases de desarrollo en Japón, China y Corea.

¹⁵⁹ Naughton (2007), más que de la región del delta del río Yangzi, habla de una “industrialización en enclaves portuarios” propiciada inicialmente por la inversión extranjera, a la que le seguiría el pujante capital privado chino que hacia mediados de los años 1930 sería responsable del 78% del valor añadido industrial. Sin embargo, la concentración geográfica de este tipo de industria era evidente puesto que solamente en Shanghai, la capital de esta región, se generaba, en 1933, el 40% del producto industrial chino.

Existe un amplio consenso entre los expertos, señala Naughton (2007), en que durante las décadas de 1920 y 1930 se desarrolla en China un sector económico que aunque modesto en tamaño y concentrado geográficamente, era moderno y dinámico. Todo un poderoso testimonio del dinamismo empresarial chino, de su creatividad y de forma más general de su capacidad espontánea para desenvolverse con éxito en una economía de mercado. Algo especialmente meritorio puesto que ocurre en un contexto en el que el gobierno dispondrá de una escasa capacidad para promover el desarrollo económico (Brandt y Rawski, 2008).

Sin embargo, probablemente lo más importante, aunque difícil de cuantificar, es el impacto irreversible que tendrá el aperturismo sobre el capital humano y su potencial modernizador. Según Naughton (2007, pp. 46-47), fueron años en los que disminuyó el analfabetismo; en el que más de 100.000 universitarios se formaron fuera del país y en el que varios cientos de miles de extranjeros residían en territorio chino (*ca.* 370.000 en 1936). China contará por primera vez con una ciudad, Shanghai, que podía considerarse *moderna* según los estándares de la época. Una ciudad con una cultura vibrante en la que se fusionan elementos de Occidente y Oriente. Todo ello crea un terreno fértil para el fermento intelectual y el intercambio de ideas que saca a las élites (políticas e intelectuales) y a la burguesía chinas de su ancestral ensimismamiento a una escala y en un grado nunca antes visto. Esta prometedora época de *renacimiento cultural* a la que se refería Hu Shi, debía finalmente permitir a China asentar su propia idea de modernidad —su identidad moderna— y su relación con el orden mundial establecido por las potencias occidentales. Siempre y cuando, claro está, las circunstancias sobrevenidas (invasión japonesa y guerra civil) y las casi tres décadas de un maoísmo cuasi-autárquico e ideológicamente dogmático no hubiesen truncado un proceso que sólo se retomará tras la consolidación de las reformas iniciadas por Deng Xiaoping a partir de 1978.

Repercusiones y análisis institucional del SDH

Desde una perspectiva institucional, el SDH tendrá repercusiones de gran trascendencia para China, que resumimos en los siguientes tres puntos:

- 1) Supone un rudo despertar que saca a China de su aislamiento milenario, sacudiendo las estructuras y certezas del antiguo orden político-social, y obligándola a interaccionar y

posicionarse ante un mundo *expandido* que hasta entonces le era prácticamente ajeno¹⁶⁰. El país toma conciencia vívida de la *otredad* radical de Occidente y por comparación de su propia singularidad cultural, viéndose obligado a reaccionar para su propia supervivencia ante un doble desafío material y cultural. Frente a la estabilidad ideológica del régimen imperial, el nuevo contexto de crisis propicia varios proyectos de modernización que compiten entre sí, y que proponen distintas soluciones dentro de una dialéctica *ti-yong* que desde entonces se convierte en la problemática central que vertebra la reflexión política e intelectual de las élites chinas.

2) La inserción forzada de China en un orden mundial dominado por las potencias imperialistas occidentales, y a las que posteriormente se añade Japón, es un proceso traumático. Desde entonces, las relaciones de China con lo extranjero quedarán teñidas por un sentimiento de resentimiento y suspicacia que aunque a veces soterrado en la forma, tendrá efectos tangibles sobre el actual modelo de desarrollo chino¹⁶¹. A pesar de los discursos moderados de cara al exterior de los líderes chinos, la herida abierta por esta humillación nacional no ha cicatrizado aún¹⁶² como muestra la prensa oficial o la narrativa victimista que todavía hoy se les enseña a los escolares chinos¹⁶³. Existe un ferviente deseo de borrar el pasado de humillación y de desquite que sólo puede saciarse mediante el fortalecimiento del país y la recuperación del lugar de centralidad en el mundo (o cuando menos en Asia) que China da por hecho le corresponde. En definitiva, se puede afirmar con Gries (2005) que este deseo, compartido por todos los chinos, es el común denominador o “meta-motivo” de los distintos tipos de nacionalismo que inciden en el juego político. En definitiva, continúa el autor, el único debate posible no es sobre cuál es el objetivo de China, sino tan sólo sobre cómo conseguirlo.

¹⁶⁰ Como afirma Xing (2013, p. 33), a pesar de los cambios dinásticos, el tejido básico (*basic fabrics*) de la civilización china no será desafiado hasta el siglo XIX con el inicio del SDH.

¹⁶¹ E.g., la casi obsesiva insistencia china de la que se hace eco Naughton (2007, p. 52) por mantener un camino propio, y que queda aptamente reflejada en la omnipresente coletilla de “con características chinas” (*zhonguo tese*, 中国特色): e.g., Hu Jintao la emplea hasta 25 veces en el Informe al 18º Congreso del Partido como epíteto de socialismo, imperio de la Ley, sistema jurídico, sistema judicial, asuntos militares, avance político o avance cultural. En efecto, como se verá en el Cap. 8, la preocupación por la *contaminación* de las ideas occidentales; las cautelas iniciales respecto a la inversión extranjera; o la voluntad de control por parte del Estado de las industrias estratégicas, son todos fenómenos que se entienden mejor a la luz de la hipersensibilidad del gobierno ante cualquier tipo de “amenaza” exterior —real o imaginada— que sea susceptibles de reducir su margen de acción.

¹⁶² Según Gries (2005), mientras que el nacionalismo chino durante el maoísmo adopta un relato de victoria y heroísmo chino frente al imperialismo occidental y japonés, a partir de los años noventa (con Jiang Zemin) prevalece uno de “victimización” y sufrimiento del pueblo chino a manos de occidentales y japoneses.

¹⁶³ Véase Cabestan (2005) y Gries (2005) para un análisis del nacionalismo chino.

3) Mao Zedong recibirá el legado de una economía con un potencial de crecimiento significativo y sobre todo un valioso capital humano cuya materialización durante el período republicano se había visto frustrada por la inestabilidad crónica y la desolación bélica de un período histórico singularmente turbulento (Brandt y Rawski, 2008).

Finalmente, desde una perspectiva institucional, este período relativamente reciente y bien documentado aporta abundante material historiográfico que permite contrastar algunas de las predicciones del marco teórico. En particular, sobre qué sucede cuándo una sociedad se confronta a un choque tan perturbador para la integridad de su EI. Es, por tanto, terreno empírico fecundo para ahondar en la dialéctica entre *continuidad* y *cambio* institucional inducido por presiones *exógenas* (a diferencia del maoísmo que serán fundamentalmente *endógenas*).

La coacción externa que sufre China al inicio de este período —la mayor parte del siglo XIX— es disruptiva no tanto por llevar a una pérdida parcial de la soberanía nacional, como por precipitar en un sentido *northiano* una crisis en los *modelos mentales* de las élites chinas. Es en este sentido que, a pesar de ciertas similitudes, el SDH es cualitativamente diferente de una crisis dinástica¹⁶⁴. La brecha entre lo esperado —la supremacía *natural* de la cultura china— y la percepción de la realidad lleva a un autocuestionamiento generalizado que señala el agotamiento del viejo orden. Además, puesto que las condiciones exógenas que propician la crisis —la debilidad comparativa de una China preindustrial— persistirán por su naturaleza estructural, se inicia necesariamente una bifurcación en la trayectoria institucional que, aunque no siempre de forma lineal, se orienta intencionadamente hacia la modernización del país y la recuperación de la *centralidad* perdida.

El siguiente resumen muestra un análisis a grandes rasgos de la mecánica del cambio institucional que se produce en China como respuesta ante las nuevas y traumáticas circunstancias:

1) El inductor del cambio en última instancia es una alteración de las condiciones objetivas en N4, es decir un choque exógeno y extra-institucional producto de la incapacidad para hacer

¹⁶⁴ A pesar de las similitudes, e.g., debilidad de la dinastía, múltiples rebeliones campesinas, no se trata de un simple cambio en los actores principales (i.e., en la casa dinástica) que puede resolverse sin apenas alterar las reglas del juego.

frente militarmente al expansionismo europeo, y más ampliamente de la incapacidad para generar un progreso técnico y material equivalente al de las potencias occidentales¹⁶⁵.

2) En N3, esta realidad se interpreta en base a los modelos subjetivos de los actores con capacidad para incidir en la articulación de la respuesta institucional: la élite política e intelectual. Estos modelos, señala North (1993; 2005, p. 61), surgen de una interacción entre:

- i) La cultura, en el sentido lato de todo aquello que procede de la transferencia intergeneracional de conocimiento, y que puede además tener implicaciones diversas para distintos colectivos: e.g., la cultura de la élite política encapsulada en la ya descrita ideología política dominante;
- ii) El conocimiento local acumulado por cada individuo y que emana de su experiencia a la hora de confrontar los problemas cotidianos¹⁶⁶. Las dislocaciones institucionales y materiales (e.g., invasión, guerra, devastación económica) que se producen en este período generan grandes turbulencias sociales.
- iii) El conocimiento no-local específico a cada individuo: e.g., acceso a información, teorías, ideologías generadas en otros países. Este aumentará significativamente por el mayor aperturismo y acceso a nuevas ideas (e.g., ideología marxista, liberalismo).

3) Aunque North no lo hace explícito, en lógica con el modelo de EI propuesto, estos tres componentes son disímiles desde una perspectiva institucional: operan desde distintos planos y poseen diferentes grados de tenacidad. Mientras que el primero queda conformado por el sustrato institucional tenaz de N1 y N2, los dos últimos resultan del aprendizaje fruto de la experiencia personal (y colectiva) de los distintos actores por lo que se sitúan en el dominio de la acción intencionada de N3. Así, mientras que la endoculturación es básicamente común e irreversible, distintos agentes que comparten un mismo espacio cultural pueden adoptar deliberadamente diferentes ideologías —en el sentido de conjunto estructurado de ideas (positivas y normativas) sobre la realidad— y modificarlas a lo largo de su periplo vital.

¹⁶⁵ Choque externo al dominio endógeno del EI chino (pues se trata de una agresión extranjera) y además extra-institucional pues se sustenta en una realidad *ontológica objetiva* (en el sentido de Searle) de N4 que es incuestionable y se expresa en fenómenos tan prosaicos como el mayor alcance y calibre de las armas occidentales. Esto a su vez, en un sentido *epistemológico objetivo* es indicativo de un marco institucional de N3 que es incapaz de producir el conocimiento tecnológico para defenderse y de una menor capacidad de la élite política China para *operar* sobre N4 de acuerdo a su intencionalidad: e.g., defenderse militarmente contra la intrusión de las potencias imperiales.

¹⁶⁶ Incluye el conocimiento compartido incorporado en los tres niveles del EI y sobre la realidad inmediata de N4.

4) La situación de humillación y crisis (con su dolorosa realidad material de N4) genera una brecha entre *lo que debe ser* —lo que es consistente simbólicamente con los modelos normativos evolucionados en N2, e.g., el CRC— y *lo que realmente es*. La incapacidad de la élite política para corregir esta *disonancia cognitiva* en base a los viejos modelos mentales (la parte mudable de la ideología en N3), precipita el cuestionamiento y la revisión de éstos¹⁶⁷. De una ideología dominante se pasa así a varios proyectos de modernización que compiten entre sí. Se produce, en definitiva, lo que Aoki (2001, p 18) denomina una crisis institucional “en el sentido cognitivo”: las creencias compartidas son cuestionadas y los agentes empiezan replantearse sus reglas de elección (y comportamiento) en base a “nueva información que no está incorporada en las instituciones existentes” (p. 18).

5) A causa de la naturaleza incremental del cambio institucional y de la dependencia de trayectoria, los filtros normativos arraigados que han *evolucionado* en N2, no sólo *no* pueden alterarse a corto plazo, sino que necesariamente proveen (pues incluyen N1 según la holarquía del EI) la base interpretativa sobre la que se rearticulan los modelos subjetivos que los agentes *intencionadamente* racionales utilizan en N3 para interpretar el mundo y guiar su acción instrumental. Por eso, y a título de ejemplo, dada una visión tan arraigada de *centralidad* y superioridad cultural, sería ingenuo pensar que hubiera sido tolerable para la élite china limitarse a aceptar sin más un nuevo *status quo* de inferioridad y no reaccionar para cambiarlo. Es más bien al revés: a pesar de sus diferencias, toda rearticulación ideológica de la élite en N3 habrá de reflejar el CRC y tendrá como *leit motiv* la recuperación de la centralidad perdida¹⁶⁸.

6) La emergencia de distintos proyectos modernizadores apunta a una compleja dialéctica entre continuidad y cambio institucional. Por una parte, y siguiendo con el mismo ejemplo, la continuidad institucional queda asegurada porque el CRC (como síndrome de la cultura política de N2) es tenaz y debe proyectarse en N3. Y esto ha de ser necesariamente así, como vimos en el Cap. 5, incluso cuando otros factores coyunturales de N3/N4 hagan difícil identificar tal

¹⁶⁷ La ambigüedad causal —fruto de la realimentación imperfecta de información y de las limitaciones cognitivas, especialmente en un mundo no-ergódico— hace que la revisión de los *modelos subjetivos* nunca sea un proceso rápido ni lineal. Como afirma Frank Hahn, hay un *continuum* de teorías para las que los agentes nunca encontrarán hechos suficientes que les inciten a revisarlas (citado en North, 2005, p. 62).

¹⁶⁸ De hecho, como afirma Mervart (2015, p. 11), China se sigue viendo como un “centro gravitacional global del pasado” que debe “inexorablemente recuperar dicha posición en el orden global”. En este sentido el peso del CRC haría inviable que en China sucediera lo que en otros países colonizados: la aceptación connivente por (parte de) sus élites de la situación de inferioridad a cambio de ventajas oportunistas (preservar privilegios o acceder a ellos).

proyección. Por otra parte, puesto que la *relación constitutiva* confiere plasticidad institucional, esto es, un conjunto de posibilidades de despliegue del sustrato cultural en N3 que es amplio (aunque acotado), es posible concebir (y teóricamente explicar en base al conocimiento local y no-local de determinados grupos) lo que de otro modo resultaría paradójico: que corrientes ideológicas tan dispares como el nacionalismo xenófobo o el liberalismo abierto a Occidente sean (i) distintas formas de concretar en el dominio de la acción reflexiva un sustrato cultural común que (ii) a su vez proporciona tal grado de continuidad que ni siquiera el trauma colectivo y prolongado del SDH ha sido capaz de borrar lo que según Fairbank y Goldman (2007, p. 3) sigue siendo “la convicción residual de la gente china de su superioridad innata”¹⁶⁹.

7) La acción política es el motor del cambio institucional deliberado. La acción reflexiva de los agentes políticos con capacidad para alterar las reglas del juego es el determinante clave del desempeño económico (North, 2005, p. 57). Sin embargo, recuerda North que con frecuencia estos agentes “no poseen la información o los modelos teóricos para alcanzar los resultados deseados” (p. 54), especialmente porque las rigideces ideológicas de sus sistemas de creencias —a su vez fruto de un proceso de aprendizaje sesgado— constriñen las elecciones posibles; además, estos agentes tienen su propia función de utilidad por lo que en ausencia de mecanismos efectivos de compromiso creíble se opondrán a los cambios institucionales si éstos debilitan su posición relativa (p. 77). En consecuencia, y al margen de la influencia siempre presente del azar¹⁷⁰, la acción política deliberada en N3 será eficaz en la medida en la que pueda inducir (i) un cambio institucional deseado que sea *efectivo* y de cuyas consecuencias se derive (ii) una mejora en la adaptación al entorno extra-institucional. Y pocos ejemplos son más ilustrativos de grados divergentes de *consistencia adaptativa* que la respuesta de las élites políticas en China y Japón ante unos cambios exógenos que eran similares¹⁷¹. Aunque la situación institucional y coyuntural de partida era distinta y una valoración comparativa es siempre arriesgada, sí es claro es que mientras que del juego político en China emerge una

¹⁶⁹ Una teoría que pretendiese explicar la acción política china descuidando su arraigamiento cultural hubiera concluido erróneamente —a la luz del calamitoso estado del país durante el SDH y de la abrumadora superioridad de N4 de las potencias extranjeras— que el CRC habría desaparecido para siempre. Y hubiera ignorado así que la malograda reacción de la élite política se explica porque el CRC, proyectado en N3 en una versión demasiado conservadora de la doctrina *ti-yong*, inhibió un cambio institucional lo suficientemente ambicioso como para estar a la altura del desafío.

¹⁷⁰ El azar en la acción política, esto es, las consecuencias no buscadas de los cambios institucionales, explica una parte sustancial del progreso económico (North, 2005, p. 79).

¹⁷¹ La expedición de la marina estadounidense al mando del Comodoro Perry en 1853 obligaría al Japón del Shogunato Tokugawa a salir de su aislamiento —hasta entonces sólo se permitía a holandeses y chinos comerciar en el puerto de Nagasaki—, lo que terminaría propiciando la caída del régimen y la reacción que da pie a la Restauración Meiji.

intencionalidad sumamente inestable y fragmentada —como atestiguan los cambios de régimen, guerras civiles, levantamientos armados populares, fragmentación territorial— y se produce escasa institucionalización, el proyecto de modernización de Japón se lleva a cabo bajo condiciones políticas opuestas¹⁷². Frente a la indecisión y rigidez ideológica de la élite imperial china, la aristocracia japonesa, consciente de la debilidad de su país, decide acometer profundas reformas que verán la luz a partir de la Restauración Meiji de 1868. Así, Japón inicia un esfuerzo sostenido de planificación del desarrollo a partir de 1873 —tras los tres años que dura la *misión Iwakura* destinada al estudio de las mejores prácticas de los países occidentales—, esto es, más de un siglo antes de que lo haga China¹⁷³. La estabilidad política permite al gobierno nipón impulsar una *intencionalidad* sostenible y bien direccionada para desplegar una serie de reformas institucionales que adaptan el conocimiento de las mejores prácticas foráneas a la idiosincrasia y realidad japonesa. El resultado es un círculo virtuoso de mejora económica, industrialización y fortalecimiento de la capacidad militar del país que conduce a la legitimación del régimen, y por tanto a aumentar la credibilidad del compromiso con la línea política reformista y mejorar su capacidad de institucionalización. La consecuencia de todo ello será extrema: mientras que en las postrimerías del siglo XIX, Japón se moderniza aceleradamente, China se halla inmersa en un período traumático que acentúa su atraso relativo y del que no saldrá hasta el inicio de las reformas de Deng casi un siglo más tarde.

8) Finalmente, el horizonte temporal de un siglo es suficientemente dilatado como para considerar el flujo de causalidad descendente en la holarquía del EI, especialmente porque los grandes inductores exógenos del cambio —la apertura de China al mundo (y a las ideas de Occidente) y el retraso comparativo que pone de relieve— son de carácter estructural y generan una presión adaptativa que se mantiene en el tiempo. Por eso, en el caso que nos ocupa, y aunque resulta imposible cuantificarlo, no podemos ignorar los cambios que se producen en el N2 de la cultura política y el mismo CRC. En efecto, como hemos visto, la evidencia historiográfica pone de relieve que el SDH produce una serie de cambios en la cultura política aunque no son tanto de sustancia como de orientación. En síntesis, la cultura política deja de ser un instrumento para preservar la (milenaria) estabilidad institucional en un universo sínico

¹⁷² Para un interesante análisis comparativo sobre la cuestión, véase Vogel (2005).

¹⁷³ Aunque el primer Plan Quinquenal (FYP) de la RPCh es de 1953, el primero planificado con cierta racionalidad económica y además ejecutado en un entorno de relativa estabilidad no llegará hasta el 6º FYP (1981-1985).

autosuficiente¹⁷⁴, y pasa a orientarse al imperativo adaptativo de propiciar el cambio institucional necesario para llevar a término el proyecto modernizador en un contexto inédito de convivencia/conflicto con una civilización tecnológica y militarmente más poderosa¹⁷⁵.

4. La Nueva China: la Era de Mao Zedong

El año de 1949 marca una línea divisoria en la historia china y el punto de partida de un esfuerzo decidido por modernizar el país que será contradictorio en su estrategia y controvertido en sus resultados. A pesar de las muchas sombras del período, utilizando las estadísticas *corregidas*¹⁷⁶ que ofrece Maddison (2007, p. 60) observamos desde una perspectiva puramente cuantitativa que entre 1952 y 1978 se produjo un crecimiento anual promedio del PIB de 4,4% (y del 2,3% per cápita), lo que contrasta positivamente con el más de un siglo en el que la economía china fracasaría en términos generales¹⁷⁷. Este crecimiento coincidió con un período de bonanza generalizada en el mundo de modo que el peso relativo de la economía china en el conjunto global apenas mejoraría unas décimas (pasando del 4,6 al 4,9%). Así, a diferencia de varios de sus países vecinos, y en especial los pertenecientes a la órbita cultural *sínica*, que aprovecharían ese viento económico de cola para desarrollarse, China, claramente, seguía sin despegar.

¹⁷⁴ Por ejemplo, antes de la Guerra del Opio la percepción dominante de la élite china era que la continuidad política y la estabilidad institucional era sinónimo de cumplimiento del Mandato del Cielo —su proyección natural en N3—, y no la causa del retraso comparativo que se produce con respecto a Occidente. Un ejemplo más de que la *consistencia adaptativa* impone restricciones positivas que deben ser incorporadas a los modelos mentales de los actores políticos para generar los resultados institucionales sin los cuales tal adaptación es imposible o subóptima.

¹⁷⁵ De modo análogo podemos afirmar que el CRC ya no será un síndrome orientado a dar por hecho una superioridad cultural frente a los bárbaros nómadas del entorno geográfico chino, sino que a la luz de la *otredad* radical de una civilización más poderosa, queda reorientado como un imperativo de modernización mediante los recursos culturales autóctonos, esto es, mediante la articulación deliberada de la doctrina *ti-yong*.

¹⁷⁶ Nota general sobre las estadísticas oficiales chinas: como afirma Maddison en su trabajo de referencia sobre la economía china, las estadísticas económicas oficiales que desde 1952 calcula el gobierno chino han presentado tradicionalmente serias deficiencias. Algunos autores (Maddison; Perkins y Rawski, 2008) las han corregido para facilitar su comparabilidad con las de otros países. Véase Maddison (2007, p. 62), y en particular las explicaciones del Anexo 3, para una mayor comprensión de esta problemática. En este documento todas las estadísticas macroeconómicas relativas a China que empleamos serán las oficiales, salvo que como en este caso se indique expresamente lo contrario.

¹⁷⁷ Así, por ejemplo, esos mismos indicadores para el período comprendido entre 1890 y 1952 evidencian un escaso crecimiento del PIB del 0.6% anual y un estancamiento de la renta per capita (*ibid*).

4.1 Características generales del período maoísta

Tras producirse un recambio completo de la élite política, durante las casi tres décadas que dura la era maoísta¹⁷⁸ —desde 1949 a 1978—, China es gobernada por una “dictadura del proletariado” en la que el PCCh, con el apoyo mayoritario del pueblo y bajo el liderazgo prácticamente omnímodo de Mao Zedong, gozará del monopolio absoluto del poder. Desde un principio, el objetivo central del PCCh bajo Mao era inequívoco: recuperar en el período de tiempo más breve posible el lugar *central* que por derecho propio le corresponde a China en el mundo (Schram, 1963, p. 273), y que le había sido arrebatado por la decadencia del viejo orden y la agresión extranjera. Este objetivo principal se declinaría en tres grandes metas rectoras¹⁷⁹:

- 1) Preservar la soberanía nacional recién recuperada —un mérito que se atribuía al PCCh y del que emanaba su legitimidad— dentro del complejo tablero geopolítico de la Guerra Fría.
- 2) La modernización y el fortalecimiento de China a través de una transformación radical del viejo orden político y social.
- 3) El cuestionamiento de la legitimidad del orden mundial establecido por las potencias occidentales y la lucha contra el mismo a través del apoyo a los movimientos revolucionarios comunistas en Asia.

Mao Zedong demostraría con creces que no engañaba a nadie cuando en 1949 proclama que hacerse con el poder no es la culminación de la revolución, sino tan sólo la culminación del primer paso. Como señala Chen Jian (Chen, 2001/2005), Mao padece una especie de “ansiedad posrevolucionaria” que “lo empujaba constantemente a insistir en una agenda revolucionaria para las políticas internas y externas chinas” (p. 32). Su percepción de que su legitimidad como líder estaba inextricablemente ligada a la “revolución permanente”¹⁸⁰ sumiría al país en una inestabilidad crónica que se haría sentir en prácticamente todos los órdenes —política interna y exterior, sociedad, economía— y que será una de las constantes del régimen hasta 1978. En este contexto de continuas turbulencias políticas y sociales, la élite política maoísta, inspirada en los éxitos de la

¹⁷⁸ Aunque Mao muere en septiembre de 1976, el hito que marca el fin de la Era Maoísta y el inicio de las reformas es el histórico *Tercer Pleno del XI Comité Central* en diciembre de 1978. Del mismo modo, se considera que el inicio de la economía planificada es 1952, una vez concluye el período de “consolidación y reconstrucción” (Teiwes, 1997, p. 18).

¹⁷⁹ Conclusiones basadas en el trabajo de Chen (2001/2005) y Maddison (2007).

¹⁸⁰ Traducción del físico nuclear y sinólogo experto en Mao, Stuart Schram (1963), de “*buduan geming*” (不斷革命), expresión de Mao probablemente inspirada en la idea marxiana de “*Revolution in Permanenz*”.

Unión Soviética¹⁸¹, decide centrar sus esfuerzos en el fortalecimiento de la capacidad industrial y militar del país a través de una estrategia de desarrollo orientada a la industria pesada.

4.1.1 Sobre el modelo de desarrollo económico maoísta

La visión que Mao tenía del desarrollo económico quedaría aptamente resumida en un artículo aparecido en 1953 en el Diario del Pueblo, cuando afirma que el único “fundamento real para una sociedad socialista” es la industria pesada (citado en Chan y Adler, 2000, p. 456). Y el *gran empujón* (*big push*) típicamente socialista orientado a la industria pesada, que se llevará a cabo a través de la intervención directa del Estado, significará la supeditación sistemática de toda la economía a esos objetivos. El resultado directo será la asfixia y virtual desaparición de una estructura productiva tradicional que se había caracterizado durante siglos por su vitalidad (Naughton, 2007). Sin embargo, señalan Lin, Cai y Zhou (1996), bajo una perspectiva de racionalidad económica, esta estrategia era sencillamente inviable. Planteaba exigencias de capital y reservas de divisa para la importación de bienes de equipo que la China de la época, fundamentalmente agraria y con exceso de mano de obra, no podía afrontar. Aún así, la persistencia en la priorización de la industria pesada —que entre 1952 y 1978 alcanza el 80% del total de una inversión industrial que crece a un promedio anual de 11,5%— y la pretensión de canalizar la máxima inversión posible hacia ella, conduce al régimen maoísta a una política de infravaloración artificial de factores productivos (e.g., salarios, precios de insumos, materias primas, energía y transporte) con la esperanza de generar beneficios empresariales que puedan ser reinvertidos¹⁸². En suma, a adoptar un conjunto de políticas macroeconómicas que a través de las distorsiones introducidas en el sistema de precios condiciona la totalidad del sistema económico (Naughton, 2007). En definitiva a sostener la ficción de una industria pesada rentable que provoca una importante merma en la eficiencia asignativa¹⁸³.

¹⁸¹ Conviene recordar que en contraste con los efectos nefastos que tendría la Gran Depresión en los países capitalistas, la gran utopía que representaba la Unión Soviética se había mostrado durante la década de 1930 como un modelo alternativo y exitoso de modernización basado en la apuesta por la industrialización pesada y el desarrollo tecnológico.

¹⁸² El asegurar la reinversión de los excedentes industriales, subvencionados *de facto* por el Estado, fue un motivo principal para nacionalizar las industrias privadas que todavía operaban en China en 1955 (Lin, Cai y Zhou, 1996).

¹⁸³ Varias fuentes (Maddison, 2007; Perkins y Rawski, 2008) apuntan a que tras un breve e intenso aumento de la productividad total de los factores en los primeros años —habitual en los periodos iniciales de reconstrucción posbélica—, ésta sería negativa durante la mayor parte del periodo de economía planificada entre 1952 a 1978.

En esta dinámica carente de señales del mercado, la agricultura y el consumo de los hogares se convierten en las dos víctimas propiciatorias. De entre los múltiples episodios de severo desajuste económico que se producirán, el *Gran Salto Adelante* (GSA) de 1958-60 merece sin duda un lugar destacado. En este experimento, mientras acechaba la hambruna en las regiones del interior, el gobierno no sólo detrae recursos de la agricultura y exige una reducción de la superficie cultivada, sino que impondrá cuotas para redirigir una creciente proporción de la producción (que caía en picado) hacia el abastecimiento de las ciudades. El resultado trágico de este dislate se traducirá en una disminución de la población de entre 25 y 30 millones directamente atribuible al GSA que ensombrecerá para siempre el legado de Mao (Naughton, 2007, p. 72).

Estos desequilibrios económicos son responsables además de una perversa sucesión de ciclos que caracterizará a toda la era maoísta¹⁸⁴. En cada uno de ellos, a la sobreinversión provocada por un nuevo *empujón* industrializador le sigue un período de corrección y ajuste que obliga a relajar la planificación y a poner el énfasis en la producción agrícola y de bienes de primera necesidad.

Para intentar gestionar el sesgo deliberado de la economía, el Estado no tendrá más remedio que aumentar progresivamente su grado de intervención y control sobre la misma, hasta que a partir de 1956 se ponen en marcha todos los mecanismos de una planificación centralizada —incluyendo planes quinquenales— y se completa el proceso de nacionalización del conjunto de la industria urbana. Asimismo, la actividad en el medio rural (agrícola y manufacturera) queda organizada en torno a empresas de propiedad colectiva. El Estado monopolizará también el crédito, el comercio exterior y la distribución. La consecuencia de todo este proceso es la virtual aniquilación de cualquier estructura de incentivos compatible con una economía de mercado.

Como señala Naughton (2007), la estrategia de desarrollo económico que persigue el PCCh contrasta drásticamente con el proceso de industrialización acelerada en el que durante esa misma época se embarcan Hong Kong y Taiwán —los otros dos territorios de la *Gran China*— que ocupando la parte baja de la cadena de valor añadido industrial se especializarán en sectores intensivos en mano de obra y en los que disponen de ventajas comparativas: e.g., industria textil, alimentaria y en general todo tipo de industria ligera; es decir, en los mismos sectores que ya se habían desarrollado en los enclaves portuarios de la China continental durante el período

¹⁸⁴ Naughton (2007, pp. 56-79) identifica cinco ciclos originados por tasas de inversión interanuales que superaban el 20%. Estos “empujones” (o más bien “arreones”) se correspondían con períodos políticos de fuerte movilización y transformación institucional impulsados por el ala más radical del PCCh.

republicano¹⁸⁵. La apertura comercial de estos dos territorios permitiría además orientar la producción de forma mayoritaria hacia la exportación —especialmente a los países desarrollados que hasta mitad de los años setenta experimentan un período prolongado de bonanza económica—, y facilita el acceso de sus empresas a la tecnología y bienes de equipo avanzados. Así, frente a un modelo chino que desprecia las ventajas comparativas, Hong Kong y Taiwán —y también Singapur¹⁸⁶— logran desarrollar una potente industria ligera que les servirá de plataforma para escalar a sectores tecnológicamente más avanzados¹⁸⁷.

4.1.2 La primacía de la ideología política sobre la economía

A pesar del poder monolítico del PCCh, la evolución del juego político en la Era Maoísta será una vez más tormentosa (Naughton, 2007, p. 62). El personalismo de Mao —un rasgo atípico en la tradición política china (Pye, 1993)— y el recurso que su liderazgo carismático le permite hacer de la movilización popular para imponer su criterio frente a disidentes y facciones críticas dentro del PCCh, harán que este período esté jalonado por giros políticos bruscos, cuando no cambios de dirección de 180 grados, que tienen su traslación inevitable en la esfera económica. Como bien resume Maddison (2007), la imprevisibilidad política imperante hasta 1978 genera una gran inestabilidad que perturba cualquier esfuerzo desarrollista. Además, en un contexto de *revolución permanente* que Mao azuza a su conveniencia para reforzar su liderazgo (Chen, 2001/2005) y de alta carga ideológica, se produce una clara primacía de lo político sobre lo económico. En todos los ámbitos, ya sea en la administración pública o en la gestión empresarial, se fuese ingeniero o maestro de escuela, importa más el *color* político —mejor mientras más ardientemente “rojo”— que la capacidad y preparación de los individuos¹⁸⁸. En consecuencia, y a pesar de que Mao deseaba el progreso material del país, múltiples consideraciones de índole extra-económico —e.g., ideológicas, defensa nacional, luchas de poder, etc.— terminarán interfiriendo negativamente con el desarrollo económico (Brandt y Rawski, 2008, p. 7). La efectividad de la política económica planificada será por lo general reducida y en ocasiones directamente contraproducente. Ante estas

¹⁸⁵ En muchas ocasiones eran los propios empresarios chinos exiliados, en su mayoría de la zona de Shanghai, los que exiliados en Taiwán o Hong Kong capitalizan su experiencia previa creando nuevas industrias (ibid).

¹⁸⁶ País no sólo de mayoría étnica china, sino también con una clase política y económica dominante china.

¹⁸⁷ La estrategia económica que siguen estos países y las altas tasas de crecimiento que acumulan durante las décadas de 1960 y 1970 es reminiscente del proceso que inicia la RPCh dos décadas más tarde de la mano de Deng Xiaoping.

¹⁸⁸ Esto no ha de verse como un accidente. Según Mao, “no hay la menor duda de la unión de lo político y lo económico...”. Por eso, para Mao era necesario ser a la vez “*rojo y experto*” (Citado en Schram, 1973, p. 228) y era inconcebible la adopción de una línea económica pragmática carente de “sentido de dirección” política.

circunstancias no es de extrañar que muchos investigadores hayan abordado los cambios en política económica de la era maoísta en clave eminentemente política (Naughton, 2007).

La década de 1950 es testigo de un cambio radical en el sistema de derechos de propiedad que afecta a todas las esferas de la economía. La reforma agraria de 1949-50 es el primero de cinco importantes cambios institucionales que vive el mundo rural chino durante la era maoísta¹⁸⁹ (Maddison, 2007). Un paso inicial en el que se confisca y redistribuye el 43% de la tierra cultivable y la infraestructura asociada, y que culmina con la colectivización absoluta de la agricultura en 1958, bajo un sistema de comunas que abolirá la propiedad privada de la tierra¹⁹⁰. Durante esa década se expropián también los activos de lo que quedaba de burguesía urbana y se concluye la nacionalización de las industrias tanto de capital nacional como extranjero¹⁹¹.

Finalmente, y a pesar de la inestabilidad crónica, se produce un fortalecimiento general de las capacidades del Estado. Por primera vez en casi medio siglo se puede hablar de un Estado unitario controlado por el gobierno en Pekín. A pesar de las ineficiencias propias de una administración politizada y un territorio tan vasto, el gobierno logra por lo general (i) imponer sus políticas y (ii) aumentar su capacidad recaudatoria, aunque por cauces sumamente heterodoxos: lo primero, a través del adoctrinamiento ideológico, la infiltración total del Partido en la sociedad y la movilización de masas; lo segundo, mediante la extracción coercitiva de parte de la producción agrícola y la apropiación de los excedentes artificiales generados por el sector industrial.

4.1.3 Un proyecto de ingeniería social sin precedentes en la historia china

China era un país menos desarrollado que la Unión Soviética por lo que su sistema de planificación económica era menos centralizado y gozaba de menor capacidad efectiva de

¹⁸⁹ En un país dominado por minifundios desde siglos atrás, la reforma agraria respondía más a motivaciones políticas que económicas. Servía para poner en práctica la ideología del PCCh y construir una sociedad igualitaria y como instrumento táctico para ganarse el apoyo de las masas campesinas en las zonas liberadas durante la guerra civil y, a partir de 1949, para legitimar al nuevo gobierno. Fue traumática ya que en vez de estar sometida a procedimientos administrativos, los cuadros del partido y los propios campesinos decidían en juicios sumarios qué hacer y cómo castigar a los pequeños terratenientes. Short (2001/2007, p. 441) estima que se saldó con un millón de muertos.

¹⁹⁰ En 1962, tras la catástrofe del GSA, se realizaron ajustes para restablecer el derecho a cultivar pequeños huertos familiares de subsistencia (no a poseerlos en propiedad) en paralelo con la explotación colectiva de la tierra.

¹⁹¹ Las empresas de capital japonés se nacionalizaron al terminar la SGM, mientras que las de capital “occidental” lo serán en 1950 en respuesta al embargo contra China por su intervención en la Guerra de Corea. Tras unos años de “convivencia”, al inicio del GSA en 1958, las empresas privadas que aún quedaban serán todas nacionalizadas.

control¹⁹². Esto, unido a una tendencia inveterada a la autarquía regional, y que Mao mantiene por razones de seguridad, confiere en términos comparativos un mayor peso a la pequeña industria china así como un margen discrecional más amplio a los gobiernos locales para la asignación de recursos. Sin embargo, el Estado chino superará por mucho a su referente soviético en su capacidad para ejercer un férreo control ideológico y social (Naughton, 2007). El PCCh, a través de la gran capilaridad que le otorga el ardor revolucionario de sus cuadros supo llegar a cada rincón del país y ejercer la presión necesaria para moldear y controlar el modo de vida de sus ciudadanos en casi todas las esferas: en las relaciones sociales, en el trabajo e incluso en el propio ámbito familiar.

Estos esfuerzos de ingeniería social por parte del Estado, sin precedentes en la historia china (Fisac y Tsang, 2000, p. 31), se añaden al devastador efecto en vidas que se cobrará el maoísmo — se calculan entre 40 y 70 millones de muertes¹⁹³— y a otro fenómeno desestabilizador: las profundas y masivas dislocaciones sociales que provocan los episodios de movilización de masas instigados por el propio Mao para impulsar su agenda política¹⁹⁴. De entre ellos, quizás sea la Revolución Cultural, el último intento de Mao por mantener viva la llama de su revolución permanente y evitar su marginación política tras el fracaso del GSA, el más conocido tanto por su virulenta iconoclasia como por el caos político y social generalizado que produce¹⁹⁵.

A pesar de una significativa transformación estructural de la economía —la contribución de la industria pasa del 8,3% al 33,5% del PIB entre 1952 y 1978 (Maddison, 2007, p. 60)— China sigue siendo una sociedad predominantemente agraria. Al inicio de las reformas todavía más del 71% de la población china vive en el medio rural (p. 70). De hecho, la mayor parte del enorme crecimiento poblacional que experimenta la *Nueva China* hasta 1978 es absorbido por el medio rural¹⁹⁶.

La supeditación de la China agraria al gran empujón industrializador impuesto por Mao fue total y generó una clara línea divisoria entre el mundo rural y urbano. La baja productividad

¹⁹² El sistema de planificación centralizada de la URSS era mucho más sofisticado, llegando a manejar hasta 60 mil *items* —referencias de productos industriales— frente a unos 600 de su equivalente chino (Naughton, 2007, p. 62).

¹⁹³ Entre las varias cifras que se manejan, ésta es la horquilla que ha sido objeto del mayor consenso entre los expertos.

¹⁹⁴ Esto incluiría la persecución política y el traslado de decenas de millones de chinos afectados por múltiples causas: proyectos hidroeléctricos, programas de traslado forzoso al medio rural, programas de industrialización del interior del país (e.g. el Tercer Frente) o por la colonización de territorios de minorías étnicas por parte de la mayoría *han*.

¹⁹⁵ Sobre este episodio, demasiado complejo para abordar aquí, véase el Cap. 20 de Fairbank y Goleman (2006).

¹⁹⁶ La población creció un 68%, pasando de 574 a 962 millones. El aumento de la población urbana se situaría en torno a los 100 millones, mientras que en el medio rural excedería los 287 millones (basado en Maddison, 2007, p. 78).

agrícola durante el período¹⁹⁷ y el trasvase de excedentes hacia las zonas urbanas más estrechamente ligadas al sector industrial, no sólo se traduce ocasionalmente en períodos de hambruna, sino que provoca una escasez generalizada de alimentos que impide satisfacer las necesidades nutricionales básicas de la población campesina (Brandt y Rawski, 2008). Los habitantes de las ciudades, aunque con frecuencia sometidos a racionamientos, “disfrutan” de unas condiciones materiales y de acceso a los servicios públicos —e.g., alojamiento, sanidad, educación, etc.— superiores a las de los campesinos. En este contexto, y para contener la presión migratoria hacia las ciudades, el gobierno instituye un sistema de “registro familiar” (*hukou*) que segrega a la población en dos grandes grupos: residentes rurales y urbanos. En consecuencia, los primeros serán controlados hasta el extremo por los engranajes de la organización colectivista y quedarán atrapados *de facto* en el medio rural en unas condiciones deplorables.

Dejando de lado los catastróficos experimentos del maoísmo (el GSA y la Revolución Cultural), uno de los mayores logros que se le atribuye a Mao es el acceso prácticamente universal a servicios que aun de forma precaria lograrían satisfacer por lo general las necesidades más básicas de la población: techo, salud, educación y una ocupación garantizada de por vida. El Estado se ocupaba de todo: en el mundo rural, a través de la organización colectiva; en el urbano, garantizando el sustento de por vida a través del llamado “bol de arroz de hierro” (*tiě fàn wǎn*). Esto se traduce en un aumento de la esperanza de vida, que pasa de 38 a 64 años entre 1950 y 1978, y en un mayor acceso a la educación: los alumnos de educación secundaria pasan de 3 a 65 millones entre 1952 y 1978 (Maddison, 2007, p. 65/66). Estos logros tendrán no obstante efectos modestos sobre la calidad de vida de la mayoría de la población¹⁹⁸.

La atmósfera de radicalismo político que impregna a gran parte de este período se orienta con frecuencia a impulsar un proyecto de ingeniería social que persigue transformar al ciudadano de a pie en un revolucionario modélico según el canon que iba estableciendo, y alterando por razones tácticas, el propio Mao. Para ello, Mao no dudará en utilizar la coerción para encuadrar al conjunto de la sociedad de forma tan rígida que las libertades individuales quedan reducidas a su mínima expresión. Se instala así una sociedad completamente infiltrada por el aparato del Partido —una especie de “Estado sin sociedad” dirá Wu (2005, p. 430)— que será muy homogénea en cada uno

¹⁹⁷ Los incentivos —o falta de ellos— generados por un marco institucional adverso explicarían que la productividad total de los factores en el sector agrícola fuera negativa, especialmente entre 1957 y 1978 (Maddison, 2007, p. 64).

¹⁹⁸ E.g., según varios estudios, la dieta de los campesinos era peor que en los años treinta (Brandt y Rawski, 2008, p. 5).

de sus dos habitats: rural y urbano. Esto tendrá, como examinamos más abajo, tres consecuencias directas: (i) la eliminación de las diferencias de clases, (ii) la persecución recurrente a la que fueron sometidos los intelectuales y (iii) el destierro de la meritocracia.

La creación de una sociedad igualitaria en un país en el que tradicionalmente las diferencias de clase, en comparación con otros países, habían sido escasas, generó (como había ocurrido décadas antes en la Unión Soviética) una nueva casta de privilegiados: los cuadros del partido que formaban parte de la *nomenklatura*. La pertenencia a esta nueva élite, a diferencia de los burócratas-mandarines del período imperial, no se basaba en el mérito demostrado en un examen competitivo y abierto sino en las credenciales revolucionarias de sus miembros¹⁹⁹. Otra notable diferencia era que el estatus así adquirido no era vitalicio sino que se hallaba siempre al albur de las purgas de Mao. Las más de dos docenas de campañas de movilización de masas que tuvieron lugar desde la fundación de la Nueva China hasta la muerte de Mao en 1976, unido a los cambios de orientación política, hacían que los cuadros del partido que un día formaban parte de la élite, al siguiente pudiesen engrosar las listas de desterrados a las zonas rurales o campos de reeducación y que, quizás al siguiente cambio de rumbo, volviesen a recuperar sus privilegios tras ser rehabilitados²⁰⁰.

Aunque Mao arremeterá en ocasiones contra esta casta burocrática, fue sin duda más efectivo a la hora de utilizar la lucha de clases como elemento de terror e intimidación para deshacerse de los que él consideraba “terratenientes, reaccionarios, traidores y oficiales corruptos” (Chang y Adler, 2000, p. 451). En estas categorías entrarán de forma genérica aquellos que no encajaban en el molde revolucionario que tenía en mente o, aún peor, que desde dentro o fuera del partido osaban expresar opiniones heterodoxas²⁰¹. Así, una vez completada la reforma agraria, Mao traslada en 1951 su esfuerzo por eliminar “la suciedad y veneno que queda del antiguo régimen” a las ciudades²⁰². En

¹⁹⁹ E.g. el actual presidente Xi Jinping es uno de los varios miembros de la élite política que están emparentados con los héroes revolucionarios del PCCh. Su padre ocupó importantes cargos políticos, siendo purgado y rehabilitado, por lo que Xi, como muchos de los apodados *princelings* —“principitos” o 太子党— conocería en su juventud tanto los privilegios de los “elegidos” como la discriminación de los “apestados” políticos.

²⁰⁰ Véase Fernandez-Stembridge y Fisac (2003) para una lista de algunas de las “campañas”, “movimientos”, “rectificaciones”, “saltos” y “revoluciones” que lanzará Mao Zedong una vez en el poder.

²⁰¹ A todos los chinos se les asignará en los años cincuenta un *estatus de clase* que transmitirán a sus descendientes. Así, aproximadamente el 6% de la población vivirá bajo sospecha permanente al ser encuadrada en los “cuatro tipos malos”: terratenientes, campesinos ricos, contrarrevolucionarios y otros “elementos indeseables” (Fairbank, 1986/1990, p. 365).

²⁰² Citado en Short (2001/2005, p. 442); una de las mejores biografías de Mao Zedong, disponible en castellano.

vez de utilizar la Ley y el aparato del Estado, optará una vez más por campañas de movilización de masas para crear un clima de terror y eliminar lo que quedaba de la pequeña burguesía urbana²⁰³.

Dentro de las campañas de “purificación” de la sociedad y del partido, un ambivalente Mao concede inicialmente un trato especial a los llamados “intelectuales”, un término amplio que durante el maoísmo englobaría a cualquier persona con estudios medios o superiores. Sin embargo, aunque los consideraba útiles para llevar a buen puerto la estrategia de modernización, cualquier persona con formación universitaria, sobre todo si no era miembro del PCCh, era por fuerza sospechosa²⁰⁴. En consecuencia, Mao decidió que debían ser purificados mediante la autocrítica hasta que su pensamiento fuese compatible con los ideales revolucionarios y hubiesen borrado todo resto de ideología burguesa, y en especial de sus tendencias *individualistas* y *proamericanas* (Short, 2001/2005). En este contexto, y ante la acuciante necesidad de paliar la escasez de mano de obra cualificada y reducir la sobredependencia de la ayuda técnica soviética, así como por otras consideraciones tácticas de índole político²⁰⁵, Mao decide iniciar un experimento aperturista y exhorta a los intelectuales a expresar con libertad cualquier crítica al Partido. Aunque la intención de hacer aflorar las contradicciones del sistema para abordarlas con naturalidad, que cristaliza en la “Campaña de las Cien Flores” de 1956, era probablemente genuina, las críticas desbordaron todas las previsiones²⁰⁶. Consciente de que el experimento se le había ido de las manos, Mao dará marcha atrás de forma abrupta y violenta²⁰⁷, poniendo fin a este breve conato aperturista. Esto marca un punto de no retorno porque a partir de entonces los intelectuales chinos no volverán a confiar en Mao y, más grave aún, porque el silenciamiento de las voces críticas, fuera y dentro del Partido, terminará generando un creciente distanciamiento entre el PCCh y el pueblo. A partir de ese momento, incluso los puestos que requerían competencia técnica quedan supeditados a los dictados del comisario político de turno. Todo es susceptible de ser *desviacionista*. Hasta su muerte, un Mao

²⁰³ Esto se conseguirá a través de varios métodos: e.g., denuncias ciudadanas anónimas, la delación, la auto-inculpación “voluntaria” y el escarnio público (Short, 2001/2005).

²⁰⁴ Tanto por su formación intelectual más proclive al libre pensamiento como por su extracción social mayoritaria de la pequeña burguesía urbana del período republicano.

²⁰⁵ En adición a la escasez de mano de obra cualificada, Short (ibid) cita otras dos causas: (i) el inicio del distanciamiento político entre China y la URSS que se produce tras la muerte de Stalin y que ponía en peligro la continuidad de la ayuda técnica soviética; y (ii) las revoluciones de Polonia y Hungría que Mao achacaba a un distanciamiento entre el pueblo y las élites burocráticas comunistas.

²⁰⁶ Cuando, tras vencer las cautelas iniciales, los intelectuales se pronunciaron, la respuesta desbordó las previsiones más pesimistas de Mao: la críticas contra el despotismo y arbitrariedad del PCCh arreciaron, e incluso los líderes estudiantiles, como relata Short, reclamaron el fin del régimen de partido único.

²⁰⁷ Mao lanza entre 1957 y 1959 una nueva campaña de rectificación, la *Campaña Antiderechista*, que acaba con la persecución de más de medio millón de intelectuales chinos (Short, 2001/2005, p. 474).

cada vez más envejecido y aislado de la realidad se limitará a dirimir entre los “matices” discrepantes de una facción *izquierdista* y revolucionaria que era partidaria de una sociedad casi militarizada, y de otra llamada “derechista” por ser más pragmática y menos intervencionista.

Otra egregia víctima del período maoísta sería uno de los elementos centrales del viejo orden institucional: el arraigado sentido meritocrático de los chinos. Mientras que Mao, que recibió una educación típicamente confuciana (Short, 2001/2005), se inspira en la historia china para defender en sus discursos la importancia de nombrar a cuadros del partido y funcionarios según sus méritos, los imperativos de su *revolución permanente* le harán actuar de forma radicalmente diferente. Esto se traduce no sólo en el menosprecio sistemático de la formación intelectual²⁰⁸, y la mencionada primacía de lo político, sino que tiene su reflejo en una estructura de salarios *igualitarista* que atribuye un valor comparativamente reducido a la educación (Brandt y Rawski, 2008).

En conclusión, salvo por efímeras excepciones, éste fue un período caracterizado por la desaparición, o al menos el silenciamiento, de la intelectualidad china. Esto, unido (i) al inusitado grado de intromisión del Estado en las vidas de sus ciudadanos, (ii) a los esfuerzos continuos de adoctrinamiento a través de múltiples canales, (iii) a las campañas políticas de movilización de masas y (iv) a la censura, cimientan un dogmatismo ideológico que conduce a un único modo de pensar y actuar. Así, y a pesar de que el sistema educativo estará al alcance de más personas que nunca anteriormente, el pensamiento en la China maoísta se verá, como casi todo —la vestimenta, el ocio, el arte, etc.—, sometido a un proceso implacable de uniformización y “osificación” (Yan, 1995, p. 323) que tendrá funestas consecuencias para la actividad económica. Años después, una vez muerto el “gran timonel”, desapretar este corsé que asfixiaba el libre pensamiento y la iniciativa de los ciudadanos constituiría una gran oportunidad para los reformistas liderados por Deng.

4.1.4 El alto precio económico de unas relaciones internacionales politizadas

La política exterior de la China de Mao tuvo profundas repercusiones sobre su modelo de desarrollo al limitar el conjunto de opciones económicas abiertas para el régimen, y empujarlo a refugiarse en su tradicional aislamiento. Sin embargo, este precio económico estará justificado a los

²⁰⁸ Mao fue el instigador de varios programas en los que al menos 14 millones de estudiantes de las ciudades serían enviados a vivir en aldeas remotas durante años (Fairbank, 1986/1990, p. 365). Varios millones más de funcionarios e “intelectuales” cuyo único delito era tener un título universitario o incluso haber cursado la escuela secundaria, serían obligados también a participar en estos programas de “formación” (Short, 2001/2005, p. 577).

ojos de Mao, y de la élite política china, por un imperativo político esencial: preservar a toda costa la plena soberanía china. Esto significaba: (i) proteger los territorios que *de facto* conformaban la RPCh; (ii) recuperar la isla rebelde de Taiwán (la isla de Formosa) y (iii) liberarse de todo riesgo de injerencia de terceros países en los asuntos domésticos chinos.

Por otra parte, como afirma Chen Jian (Chen, 2001/2005)²⁰⁹, los nuevos datos historiográficos disponibles permiten superar los viejos análisis simplistas de la Guerra Fría fundamentados en el enfoque *realista* de la seguridad y los intereses nacionales, para situar en primera línea la importancia de la ideología²¹⁰. La política exterior maoísta, por errática que pudiera parecer, se asentaba en el ferviente deseo de recuperar la centralidad de China en el mundo y resarcirse del amargo sentimiento de humillación nacional que pesaba profundamente en la psicología colectiva de los chinos²¹¹. Esto llevará a China, según Chen, a cuestionar la legitimidad del orden internacional establecido así como a reclamar un papel central en la “promoción de la revolución proletaria mundial” (p. 35). En un mundo tensionado por la confrontación entre las dos superpotencias y la proliferación de armas nucleares, la asunción de ese rol por un país todavía débil, sume a la élite del PCCh en una “extraordinaria sensación de inseguridad” (p. 35). En este contexto de conflicto permanente, se entiende la afirmación de Maddison (2007) de que cualquier logro económico de China durante este período lo sería a pesar de sus relaciones internacionales.

Desde un punto de vista de las relaciones internacionales, esta época puede dividirse en tres períodos que *grosso modo* coinciden con cada una de las tres décadas del maoísmo.

La década de los cincuenta está marcada por una estrecha alianza estratégica con la Unión Soviética que tendrá implicaciones en casi todos los órdenes: político, económico y militar. A pesar

²⁰⁹ Chen Jian, profesor en la Universidad de Cornell, es uno de los más reconocidos expertos en política exterior china. Apoyándose en fuentes inéditas (archivos chinos y de la URSS), el autor publica su obra referencial “La China de Mao y la Guerra Fría” (2001/2005), un completo e inédito relato sobre la cuestión, que está disponible en castellano.

²¹⁰ Según este autor (ibid, pp. 30-31), esto no significa que en ocasiones —e.g., la Guerra de Corea o la ruptura sino-soviética— la motivación ideológica no haya sido enmascarada por razones de seguridad nacional. A veces, con la intención táctica de movilizar el apoyo popular para reivindicar su liderazgo; otras, como resultado de desafíos reales a los que se llega como producto de una política exterior ideologizada.

²¹¹ Mao mostraría por lo general una acusada sensibilidad a todo lo que percibía como signos de altanería o desprecio hacia China tanto por parte de sus enemigos (especialmente los EE.UU.) como de sus amigos soviéticos (ibid).

de que la historia pudo haberse escrito de otro modo²¹², el apoyo militar de los Estados Unidos a Chiang Kai-shek es el detonante final que convence a Mao de que “todos los chinos sin excepción” tienen que decantarse o bien por el *capitalismo* o bien por el *socialismo*, y que no existe un tercer camino (Chan y Adler, 2000, p. 452). China optará por el bando soviético, firmando en 1950 el “Tratado Sino-Soviético de Amistad, Alianza y Ayuda Mutua”. La política de “inclinarse hacia un lado” (*leaning to one side*) exige la asunción de unas responsabilidades que se pondrán a prueba ese mismo año cuando las tropas norteamericanas, en consonancia con la Doctrina Truman, intervienen en la Guerra de Corea para frenar la expansión del comunismo. Mao opta entonces por el envío de una fuerza de “voluntarios” chinos. A raíz de este conflicto, y prácticamente hasta 1971, la RPCh permanece en una especie de “limbo internacional” (Maddison, 2007), sometida a un embargo comercial por parte de los países occidentales y excluida de las Naciones Unidas en favor del gobierno de Taipei. La percepción de que los EE.UU. planificaban (de forma directa o interpuesta) una intervención militar en territorio chino y de que maniobraban para aislarla en el exterior y sabotearla en el interior, convierten a ese país en el *gran enemigo exterior* (Chen, 2000).

China no tendrá más opción que apoyarse en la asistencia financiera y técnica (tecnológica y organizativa) de la URSS durante toda la década de 1950. Un período en el que como sostiene Naughton (2007) la influencia soviética será “masiva” y prácticamente omnicomprendensiva²¹³. Los principales elementos de la estrategia del *gran empujón* industrializador y los mecanismos de planificación económica se calcan del modelo soviético, e incluso el Primer Plan Quinquenal (1953-57) se redacta “mitad en Moscú y mitad en Pekín” (p. 66). Los grandes proyectos industriales que se construyen bajo el asesoramiento y la participación directa de expertos rusos, y con maquinaria y tecnología importada de la Unión Soviética, se ubicarán por lo general lejos de las zonas costeras, dando ya una clara indicación de las consideraciones de seguridad nacional que pesaban en la mente de los dirigentes chinos²¹⁴.

²¹² Los EE.UU. tuvieron en Chiang Kai-shek a un aliado cercano por lo que la “pérdida de China” consternó a Washington e inició un intenso debate: “*Who lost China?*”. La sensación de haber apostado a caballo perdedor y de oportunidades desperdiciadas era amarga ya que Mao no siempre se mostró beligerante con los EE.UU. De hecho, en 1936, renunció a su oposición sistemática a los países capitalistas e incluso sugirió formar una alianza anti-fascista con los EE.UU. (Di, 1994). Todavía en 1949, Mao se mostraba dispuesto a establecer relaciones diplomáticas con EE.UU. en términos más que razonables: (i) una relación entre iguales y (ii) el cese del apoyo al KMT (Chen, 2001/2005).

²¹³ Unos 6.000 expertos y asesores soviéticos pasarían por China, mientras que más de 10.000 estudiantes chinos estudiarían en la URSS. Aunque la URSS cobraba por los servicios y los bienes exportados, las condiciones ofrecidas a China eran muy favorables, por lo que, como señala Naughton (2007), había un alto componente de ayuda al desarrollo.

²¹⁴ Esto es una continuación de la misma estrategia exitosa seguida tras la invasión japonesa, y que parte del supuesto de que el vasto tamaño de China hace inviable el control por un ejército extranjero del conjunto de su territorio.

Una vez muerto Stalin, el rechazo de Mao a la política revisionista de Krushev y a su idea de coexistencia pacífica con los países capitalistas, que Mao ve como una traición al verdadero espíritu del marxismo-leninismo y una rendición frente al enemigo común, provoca un distanciamiento ideológico²¹⁵ y un ambiente de creciente hostilidad que precipitará la retirada de los expertos rusos y la *ruptura chino-soviética* de 1960. El punto culminante de esta ruptura llevará a una serie de enfrentamientos armados en 1969 —las conocidas como *guerras de frontera*— y a la amenaza de escalada hacia una guerra total entre los antiguos socios.

La década de 1960 está marcada por la hostilidad hacia la Unión Soviética y, en consecuencia, por un aislamiento internacional aún mayor, al que Mao responde con una política de autosuficiencia estratégica. El distanciamiento con la URSS y la confrontación indirecta con los EE.UU. en la Guerra de Vietnam, enfrenta a China con las dos superpotencias de la época²¹⁶. Tras una breve etapa de “corrección” económica entre 1961 y 1963, en la que para mitigar las secuelas del GSA se reduce la inversión industrial para fomentar la producción agrícola, Mao vuelve a ajustar su estrategia de desarrollo en 1964 por razones de seguridad nacional. Introduce entonces, en lo que se mostrará como un nuevo experimento fallido, una variante autárquica de la estrategia del *big push* que se materializa en el denominado *Tercer Frente*: un esfuerzo casi enteramente militarizado de inversión masiva en fábricas e infraestructura en las regiones del interior con el objetivo de garantizar la autosuficiencia estratégica y sobrevivir a un ataque nuclear (Maddison, 2007) en caso de guerra con los EE.UU., la URSS o ambos. Las dificultades logísticas y escasez de capital humano en las zonas atrasadas del interior, convertirán al Tercer Frente en un fracaso que reduce de forma drástica la productividad media de la inversión industrial²¹⁷ (p. 83).

En la década de 1970 se produce el deshielo en las relaciones sino-americanas y una mejora sustancial de la posición internacional de China. Los nuevos aires de la administración Nixon que, con Henry Kissinger como Secretario de Estado, inicia en 1970 la progresiva retirada de las tropas estadounidenses de Vietnam, unido a otras consideraciones geopolíticas —una posición común

²¹⁵ Esto será aprovechado por Mao para sacudirse de encima la molesta relación de subordinación tácita que China (como el resto de países comunistas) mantenía con respecto a la URSS. Frente a la “blandura” de Krushev, Mao consideraba que era la hora de reclamar el lugar preponderante que le correspondía a China dentro de la “revolución mundial” (Chen, 2001/2005), y de permanecer más fiel que nunca a los ideales de su revolución permanente.

²¹⁶ Mao era consciente de que la administración americana consideraba a China más peligrosa y radical que la URSS de Krushev, por lo que temía una posible invasión apoyada por ambas superpotencias (Di, 1994).

²¹⁷ La política de autosuficiencia se desplegaría en múltiples niveles: nacional, regional e incluso empresarial. Por razones logísticas, las fábricas en zonas remotas eran auténticas empresas-ciudades verticalmente integradas de una enorme ineficiencia al desdeñar los beneficios de la especialización y las economías de escala (ibid).

antisoviética²¹⁸— y de política interior²¹⁹, facilitan un proceso de acercamiento de los hasta entonces acérrimos enemigos que culmina en 1978, cuando tras la muerte de Mao se establecen relaciones diplomáticas formales. En consecuencia, ya desde el inicio de la década, China mejora significativamente su situación estratégica en la esfera internacional (Chen, 2001/2005). En 1971, tras el fin del embargo comercial estadounidense, la RPCCh ingresa finalmente en las Naciones Unidas. En 1972, la histórica visita de Nixon a Pekín inicia “el más profundo de los vuelcos en el equilibrio internacional de poder” en el contexto de la Guerra Fría, según Chen Jian (p. 416), y deja a la URSS como el único gran enemigo de China.

Tras la repentina relajación del panorama internacional y el final del primer trienio de caos generalizado de la Revolución Cultural²²⁰ que precipita la caída de Lin Biao, la figura más prominente de ese período, la facción más moderada y pragmática del PCCh encabezada por Zhou Enlai y, tras su enfermedad, Deng Xiaoping (hasta la tercera purga de su carrera política en 1976), impulsará una política económica más racional. La reducción de los niveles de inversión y su creciente canalización hacia las regiones costeras suponen el principio del fin del Tercer Frente. Este período concluye con la reanudación, tras un hiato de décadas, de las relaciones comerciales con los países capitalistas, incluyendo los EE.UU. (Naughton, 2007).

4.2 La compleja valoración del legado maoísta

La valoración del período maoísta sigue siendo hoy, como desde la década de los ochenta, un tema controvertido además de políticamente sensible en China²²¹. Una primera posibilidad, que será la elegida por los líderes políticos de la China reformista, será realizar el balance de las tres primeras décadas del nuevo régimen tomando como punto de referencia las expectativas generadas por el PCCh durante su lucha revolucionaria, antes de asumir el poder. Este ejercicio, sin embargo, es especialmente complejo (Naughton, 2007) ya que la principal línea de continuidad del maoísmo es la inestabilidad política en general. Desde una perspectiva de la política económica y sus

²¹⁸ Para China era una baza estratégica clave en momentos de máxima tensión y riesgo de guerra abierta con la URSS.

²¹⁹ Chen (2001/2005) amplía la visión tradicional del *rapprochement* sino-estadounidense y del vuelco estratégico chino para situarlo en el contexto de la *revolución permanente* de Mao tras la pérdida de impulso de la Revolución Cultural.

²²⁰ Aunque la expresión Revolución Cultural suele referirse a la década de extrema retórica izquierdista entre 1966 y 1976, a veces se circunscribirse al trienio 1967-1969 de máximo caos político y social (Naughton, 2007).

²²¹ Valoración relevante por reflejar la visión de agentes institucionales, no bajo el prisma de un análisis normativo.

resultados, el maoísmo es un período ecléctico salpicado por fases tan diversas, e incluso contradictorias, que es imposible llegar a algún tipo de generalización. Así, el camino andado durante los primeros años de la exitosa “Recuperación Económica” (1949-1952), se deshace con creces durante el GSA. En resumen, y como señala Naughton, “las irracionalidades del sistema eran tan profundas que destruían los que podían y debían haber sido sus logros más meritorios” (p. 82).

En el lado positivo de la balanza, la imagen del país distaba en aspectos fundamentales de la de inicios de la RPCh. Por primera vez en más de un siglo, China logra preservar su plena soberanía nacional, con la excepción de Taiwán, y en vez de un país política y militarmente débil, se convierte en un actor internacional relevante y con derecho a veto en las Naciones Unidas. Desarrolla una capacidad industrial y un capital humano considerables; detona con éxito su primera bomba atómica en 1964 y lanza su primer satélite en 1970. En contraste, sigue siendo un país pobre y predominantemente rural, con una economía aislada de los grandes flujos comerciales y de inversión internacionales; una economía fragmentada en regiones prácticamente autárquicas; refractaria a los sectores intensivos en mano de obra en los que disponía de una ventaja comparativa; y en la que los mecanismos de asignación de recursos y el sistema de incentivos padecían importantes distorsiones. En resumen, una economía ineficiente en la que los aumentos significativos del fondo de capital²²² y de mano de obra eran las claves del crecimiento (Lin, 2012).

Aunque el desarrollo económico era sin duda uno de los objetivos centrales de los líderes chinos, la interferencia de objetivos extraeconómicos (fundamentalmente consideraciones ideológicas y de seguridad nacional) y un sistema de incentivos poco favorable a la creación de riqueza, serán las causas principales de una baja productividad y de la extraordinaria ineficiencia que caracterizará a la economía planificada china²²³ (Brandt y Raswki, 2008).

Aparte de estos factores, el modelo de desarrollo orientado a la inversión en industria pesada tiene curiosamente su talón de Aquiles en el pobre comportamiento del sector agrícola. Su baja productividad hace imposible la generación de los excedentes necesarios para alimentar al conjunto

²²² Entre 1952 y 1978 la formación bruta de capital (*gross capital formation*) aumenta en un promedio del 10,4% anual, de modo que en 1978 es trece veces superior a 1952. En contraste, el consumo per cápita de los hogares sólo crece durante ese mismo período en un promedio del 2.3% anual (Naughton, 2007, p. 80).

²²³ Aunque la productividad de la mano de obra en 1952-1978 aumenta ligeramente, la del capital se reduce de modo sensible, resultando en una reducción de la productividad total de los factores de 1,37% anual (Maddison, 2007, p. 67).

de la población²²⁴. Chan y Adler (2000) hablan además de la “anomalía” del éxito del PCCh: el que un régimen cuya principal base de apoyo social es el medio rural, desarrolle una política que beneficia primordialmente a la población urbana en detrimento de los campesinos.

En el área de los servicios sociales, se producen importantes avances que permiten por lo general cubrir las necesidades más básicas y garantizar un nivel de subsistencia para el conjunto de la población. Sin embargo, como recuerda Naughton (2007), considerar esto como un logro es problemático, especialmente cuando se toman en consideración episodios como el GSA en el que perecieron decenas de millones de personas de entre las más desfavorecidas del medio rural.

El balance del período maoísta en términos económicos resulta menos controvertido cuando pasamos de un enfoque diacrónico centrado en China, a otro comparativo con respecto a la evolución experimentada durante ese mismo período por los Nuevos Países Industrializados (NPI) de su entorno geográfico y cultural más inmediato. Estos países lograron un despegue económico espectacular con políticas económicas radicalmente diferentes. El caso más revelador y sangrante en esta comparativa es el de la “otra China”. El que la RPCh hubiese logrado triplicar su PIB entre 1952 y 1978 podía parecer una hazaña habida cuenta de su turbulento pasado. Sin embargo, se tornaba en un logro deslucido al compararlo con el desempeño de Taiwán —la “provincia rebelde” de la que el enemigo KMT había hecho su base y cuyo nombre oficial era, y sigue siendo, la “República de China”— que había logrado decuplicar su economía en el mismo período²²⁵. En 1978, esta pequeña isla capitalista de apenas 17 millones de habitantes estaba plenamente integrada en la economía mundial y realizaba exportaciones (sobre todo de manufacturas) que superaban en valor a las realizadas por el coloso continental 57 veces más populoso (975 millones de habitantes).

Los primeros viajes que los líderes chinos realizan a Japón y a los NPI tras el deshielo de la década de 1970, representan una toma de conciencia directa de una realidad punzante que es percibida casi como una nueva humillación nacional²²⁶. La idea de que China se quedaba atrás una vez más, ajena a la ola de dinamismo económico que desde la década de los cincuenta había

²²⁴ Mao no verá cumplido su ansiado objetivo de lograr la autosuficiencia alimentaria; algo que conseguirá Deng al inicio del período reformista mediante un simple cambio en la estructura de incentivos en la producción agrícola.

²²⁵ Cifras calculadas en base a los datos proporcionados por Angus Maddison en la web oficial del Proyecto Maddison en www.ggdc.net/maddison/maddison-project/data.htm. Último acceso el 3/8/2014.

²²⁶ Los líderes chinos habían anticipado la brecha tecnológica y económica con respecto a los países occidentales e incluso Japón, pero el retraso con respecto a los NPI asiáticos era especialmente humillante (Susan Shirk, 1993).

inundado la región del Extremo Oriente²²⁷, siembra una profunda desazón entre las élites en Pekín (Brandt y Rawski, 2008). Mirando hacia atrás, y a pesar de los logros que podía esgrimir el régimen comunista, la sensación a mitad de la década de 1970 era la de haber perdido una oportunidad; la de haber rendido por debajo del potencial del país. Muchos, y entre ellos Deng Xiaoping, achacarán al estilo autoritario de Mao y a su dogmatismo estéril, el haber sumido al país en un período de crisis económica y política crónica, sobre todo en sus últimos veinte años, desde el GSA. Y, a la postre, de haber sido la principal barrera para el despegue económico chino (Shambaugh, 1993).

4.3 El período maoísta desde una perspectiva institucional

El período maoísta permite analizar algunos fenómenos institucionales de interés que contribuyen a contrastar empíricamente aspectos centrales del marco analítico propuesto. En primer lugar, muestra de forma contundente que los cambios económicos sólo pueden entenderse en conexión con el juego político y el arraigamiento de éste dentro de un sustrato cultural más profundo y tenaz. Disipará cualquier duda sobre la enorme relevancia que tienen los factores extra-económicos (políticos, sociales y culturales) en la evolución de las instituciones económicas y por tanto sobre la inviabilidad de cualquier enfoque *ainstitucional* o institucionalista *estrecho* que sólo se enfoca en N3 de modo desarraigado. Nótese que tal desarraigamiento imposibilitaría interpretar en la lógica *emic* de los actores la traza institucional *etic* observable en N4, y por tanto tampoco sería factible explicar el cambio institucional y el desarrollo económico. En segundo lugar, la rica evidencia empírica permite ilustrar la compleja dialéctica entre *ruptura* y *continuidad* institucional, especialmente cuando el cambio institucional impuesto por la acción política (i) excede los límites de la plasticidad institucional de N2 (vulnera la *consistencia simbólica*) y además (ii) se muestra contraproducente desde una perspectiva funcional (vulnera la *consistencia adaptativa*).

4.3.1 Los factores institucionales como clave explicativa del desarrollo económico

Ni la política económica, ni el propio modelo de desarrollo maoísta —suponiendo que pudiera hablarse de un modelo en singular— pueden entenderse en ausencia de consideraciones institucionales que desbordan ampliamente la esfera económica. La ya descrita preponderancia de

²²⁷ Esto tenía una alta carga simbólica ya que afectaba a los países que históricamente habían formado parte del *hinterland* chino y que más se habían beneficiado de su “foco civilizador” (e.g., Japón y Corea), así como a aquellos territorios que contaban con una población china (Taiwán, Hong Kong y Singapur).

motivaciones políticas hace que pocas cosas en este período puedan entenderse en clave estrictamente económica. Evidentemente, un modelo económico de corte neoclásico puede elegantemente explicar, por ejemplo, las implicaciones negativas de una política de autosuficiencia económica, o de la renuncia a seguir una senda de especialización en sectores en los que se dispone de una ventaja comparativa. También que una economía planificada sin recurso a la asignación por el mercado, o la ausencia de un sistema de DP privados, distorsionan los incentivos económicos y conducen a una baja productividad y a un alejamiento de la frontera de posibilidades de producción. Pero, como hemos defendido en capítulos anteriores, este tipo de análisis excesivamente simplista y estrictamente centrado en lo económico —y por lo tanto *ainstitucional*— no aporta respuestas a las preguntas que realmente importan para la subdisciplina de la Economía del Desarrollo y que emergen como una cascada de *porqués*. ¿Por qué se adoptan estas políticas? ¿Por qué el aislacionismo, la orientación a la industria pesada, la economía planificada, la colectivización de la agricultura, etc.? La evidencia historiográfica, en línea con el enfoque *northiano*, nos ofrece una primera aproximación: las respuestas deben buscarse en factores de índole político. Es así porque así lo decidieron aquellos con el poder para ello. Es decir, y aún a riesgo de resultar taxativo, porque dados los estados de equilibrio vigentes del juego político durante este período histórico, así *quiso* y *pudo* decidirlo Mao²²⁸.

En un siguiente nivel, la pregunta deviene más compleja: ¿por qué la élite política del PCCh se inclina en una dirección y no en otra? La respuesta nos remite irremediabilmente a cómo, en base a su ideología y creencias, las figuras políticas claves (la élite del PCCh) y la sociedad en su conjunto interpretan la realidad (N4) y se posicionan ante ella de modo reflexivo (N3). Y en un nivel más profundo, a cómo los modelos mentales positivos y normativos de los agentes se arraigan en las percepciones unificadoras (filtros simbólicos) de una cultura compartida. En este sentido, Douglass North (2003) es claro cuando afirma que la herencia cultural constituye la forma más básica que tienen las sociedades para percibir el mundo, por lo que incide de forma directa en la manera en la que tomamos decisiones y en el modo en que las sociedades evolucionan. Este apartado ilustra esta idea de forma clara. Por ejemplo, la política económica de Mao queda supeditada, entre otros, a objetivos de política exterior que para la élite del PCCh constituyen *líneas rojas*; es decir,

²²⁸ Mao Zedong cumple de sobra con los criterios de *indispensabilidad de actor y de acción* que establece Greenstein (1992) para que el estudio de la personalidad de una figura política sea necesario. Sin embargo, es evidente que Mao no opera en un vacío, sino inmerso en un marco institucional y unas circunstancias históricas que deben considerarse.

consideraciones políticas de mayor rango que fruto de la reflexión táctica y deliberada en N3 justifican el enorme coste de oportunidad económico incurrido. Sin embargo, esa política internacional, obsesiva en todo lo relativo a la soberanía, no puede comprenderse sin tener en cuenta que la fuente primigenia de legitimidad del PCCh está ligada a la recuperación de la soberanía política y territorial chinas, y por tanto al trauma colectivo del SDH; pero este trauma, a su vez, no puede aprehenderse en toda su riqueza sin integrar un elemento de continuidad institucional aún más profundamente arraigado: el complejo del *Reino del Centro*. En efecto, la aspiración idealista de convertir a China en un modelo revolucionario que sirviese de inspiración (ética) para el mundo oprimido demuestra una vez más, afirma Chen (2001/2005, p. 29), hasta qué punto la esfera conceptual del propio Mao estaba impregnada de esta mentalidad²²⁹.

El arraigamiento de la economía en el más amplio *universo* social nos obliga a ser cautelosos a la hora de comparar distintos marcos institucionales. Por ejemplo, a pesar de las manifiestas diferencias en la consistencia adaptativa (con respecto al objetivo del desarrollo económico) entre Taiwán y la RPCh, las distintas y legítimas preferencias de los actores políticos y sociales, así como los distintos condicionantes históricos (internos y externos) a los que se enfrentan dificultan la comparabilidad. Lo que para determinados políticos (incluso bienintencionados) y/o países puede tener sentido económico, puede no tenerlo para otros: e.g., la apertura exterior que tantas ventajas económicas reportaría a Taiwán, aliado de los EE.UU., era una opción que no estaba disponible para la RPCh por su confrontación con los EE.UU. Esta política, sin embargo, aunque no era estrictamente ineludible²³⁰, tampoco era caprichosa. Respondía, entre otras cosas, al apoyo militar que los norteamericanos brindaban al KMT. Por consiguiente, solamente bajo la arbitrariedad de un enfoque normativo que valora *in abstracto*, en un vacío institucional, puede establecerse la idoneidad de unas instituciones económicas sobre otras: e.g., ¿quién puede decidir la curva de indiferencia *ideal* entre la pérdida de soberanía nacional por un lado, y el progreso material por otro? Desde un enfoque positivo, lo único que puede establecerse a la luz de la evidencia empírica que resulta del análisis interpretativo del período maoísta es que las principales decisiones económicas estuvieron *de facto* motivadas por parámetros extra-económicos. Factores que o bien (i) eran considerados explícitamente como *finés superiores* por los agentes decisorios, y por tanto

²²⁹ Según Deng (1984, p. 71), Mao con frecuencia recordaba que China debía hacer una mayor contribución a la humanidad. En ese mismo discurso (en 1978), Deng exhorta a sus científicos al trabajo duro puesto que “la revolución china ejerce una atracción sobre todos los pueblos revolucionarios del mundo, que se identifican con ella”.

²³⁰ Es precisamente por eso, como vimos en el Cap. 5, que el *arte del desarrollo* es en esencia el *arte de la política*.

podrían conducir a la decisión racional, sea egoísta o altruista, de sacrificar objetivos económicos: e.g., preservar el régimen de partido único del PCCh frente a interferencias externas; o (ii) que, al emanar de un SC arraigado, impregnan N3 con su carga simbólica de modo que, conscientemente o no, afectan la toma de decisiones: e.g., el reseñado efecto del CRC sobre la política exterior china.

4.3.2 La ingeniería social de Mao: traspasando los límites de la plasticidad institucional

El análisis de un período declaradamente iconoclasta como el maoísmo, en el que un régimen totalitario emprende un esfuerzo de ingeniería social que en tantos aspectos se nos presenta como de ruptura total con el pasado, es terreno fértil para la exploración de la dialéctica *continuidad-cambio* institucional en condiciones que rebasan los límites de la plasticidad institucional. En efecto, como señala Chen (2001/2005), Mao era muy crítico con el viejo orden chino —el Estado, sociedad y la cultura— y su objetivo era su completa transformación. En su empeño por acabar con las “cuatro antiguallas” (*sijiu*, 四旧 o “*cuatro viejos*”) de lo que denominará la mentalidad feudal —viejas costumbres, vieja cultura, viejos hábitos y viejas ideas²³¹—, la revolución permanente que impulsa provoca la dislocación de las instituciones políticas, sociales y económicas: e.g., inestabilidad crónica (lucha de clases, movilización de masas, amenazas externas), ideología monolítica, colectivización, supresión de la propiedad privada, etc.

Desde un punto de vista institucional, y a diferencia de los cambios provocados por choques exógenos durante el SDH, en el maoísmo son factores endógenos relacionados con el juego político los que inducen cambios tan radicales que ponen a prueba los límites de la plasticidad institucional. Los esfuerzos de ingeniería social se canalizan a través de mecanismos coercitivos de gran alcance y densa capilaridad. Su elevado grado de *exigibilidad* tiene un profundo impacto restrictivo sobre las opciones vitales de los ciudadanos y logra “expulsar”, al menos de su manifestación superficial en N3, algunos de los valores y patrones de comportamiento arraigados (y recurrentes) en la tradición china: e.g., (i) el dinamismo mercantil, (ii) la ética confuciana, (iii) las libertades individuales, (iv) la meritocracia o (v) el modo de gobernanza tradicional. Es decir, aspectos centrales asociados al SC chino dejarán de ser reconocibles en el N3.

²³¹ Quizás el exponente más simbólico de esta iconoclasia tiene lugar en 1966, cuando al inicio de la Revolución Cultural, la tumba de Confucio es vandalizada por estudiantes de la Universidad Normal de Pekín, es decir, por la más alta institución china en materia educativa.

Esta expulsión es posible, como vimos en el Cap. 5, cuando a través de la coacción extrema, un régimen totalitario genera un esquema de incentivos de tal intensidad que *impone* equilibrios de N3 que, si bien son aceptados reflexivamente (como mal menor), resultan normativamente inasumibles, por lo que fracturan la *consistencia simbólica* y socavan progresivamente la legitimidad política²³². Al sobrepasar el límite de la plasticidad del SC se produce un disyunción entre N2 y N3 de modo que el equilibrio institucional resultante se torna inestable. Es decir, sólo es sostenible por el mantenimiento *sine die* de la presión coercitiva²³³.

Una vez constatada la fractura de la plasticidad institucional, procedemos a ver si se confirman las previsiones de nuestro modelo (expuestas en el epígrafe 1.2.2 del Cap. 5) en relación a lo que definimos como utopía (imposibilidad) del cambio institucional impuesto.

En primer lugar, durante el tiempo que dura el maoísmo, e independientemente de que con amplitud de miras lleguemos a entender las complejas circunstancias y decisiones que motivan la acción política, se confirma que (i) pasado un determinado umbral, la coacción extrema se torna contraproducente desde un punto de vista de la consistencia adaptativa. En efecto, el sistema de incentivos que induce el maoísmo tiene un efecto inhibitor sobre el desarrollo económico, y por tanto, desde la perspectiva del objetivo central de modernizar el país, genera una escasa consistencia adaptativa. A esto contribuye en particular la rigidez ideológica de la élite maoísta cuyo dogmatismo impide la revisión de los modelos mentales para interpretar adecuadamente una realidad cambiante. De hecho, gran parte de lo que funciona económicamente en la China de Mao lo hace, irónicamente, por consecuencias no intencionadas ni anticipadas de la política económica²³⁴. Por otra parte, el siguiente apartado pondrá de relieve que también se cumple la previsión de que (ii) el sostenimiento de equilibrios mediante la presión coercitiva del Estado conduce a una creciente fractura del contrato social y a la erosión de la legitimidad del PCCh.

²³² Antes de llegar al punto de extrema coacción que suprime la resistencia, el cambio jerárquico que vulnera la consistencia simbólica produce un *derrape*, es decir, induce, como vimos en el Cap. 5, instituciones informales reactivas de tipo acomodaticio que boicotean en un sentido sustantivo el espíritu del cambio institucional. Esto ocurre, según Pye (1993), cuando como reacción al “estado de ansiedad” que provoca el maoísmo los chinos se “adhieren aún con más firmeza a sus valores básicos comunitarios u orientados al grupo” (p. 422).

²³³ Salvo que se llegue al punto de alienación *orwelliano* de cese del libre albedrío. Piénsese, si no, en los episodios de delación de familiares (absoluto ultraje en una cultura que sitúa a la familia en el centro de la vida social) en distintos momentos de euforia (y coacción) revolucionaria durante el maoísmo. Más que el abandono de la esencia cultural china parece una *suspensión* temporal de la misma producto de condiciones alienantes que resultan de un equilibrio inestable.

²³⁴ Irónicamente, como sostiene Naughton (2007), los períodos de mayor crecimiento económico coinciden en general con los de “corrección”: cuando el ala izquierdista del PCCh se veía abocada a relajar el corsé de la planificación centralizada y la economía gozaba de mayor espacio para responder de forma espontánea y descentralizada.

En segundo lugar, una vez empiezan las reformas, ¿qué impronta deja el maoísmo desde una perspectiva institucional? Evidentemente, el marco institucional del tardo-maoísmo constituye la herencia directa que recibe Deng, pero no es esto lo que interesa aquí, sino explorar en un sentido dinámico si se confirma la predicción de que una vez que remite la presión coercitiva totalitaria, el sentido del cambio institucional es restablecer la consistencia simbólica. Es decir, puesto que N2 debe permanecer prácticamente inalterado en los 30 años de maoísmo, acabado éste, debe volver a proyectarse en N3. Esto es congruente con la afirmación *northiana* de que todo cambio institucional es incremental —una revolución institucional (en sentido estricto) es imposible porque no se puede hacer tabla rasa de los modelos subjetivos— y todo esfuerzo pretendidamente “revolucionario” sólo incide en el margen del EI, esto es, en el mismo N3 sobre el que opera.

I. El retorno generalizado de lo tradicional

A partir del momento en que las restricciones impuestas por el maoísmo pierden fuerza, vuelven a aflorar los elementos culturales reprimidos; es decir, vuelven a proyectar su influencia dentro de sus márgenes plásticos en el sistema de incentivos resultante. Y aunque en función de otros parámetros de N3/N4, fundamentalmente asociados a la transmisibilidad, esto se apreciará con mayor o menor nitidez²³⁵, la historia reciente de la China reformista permite constatar con claridad lo que para Naughton (2007) es un retorno generalizado de lo tradicional. Esto se aplica igualmente a cada una de las cinco *egregias* víctimas del maoísmo mencionadas más arriba y cuya evolución repasamos brevemente a continuación anticipándonos al análisis del Cap. 8.

En primer lugar, pocas evidencias al alcance de cualquier observador que visite China ilustran con mayor contundencia la continuidad institucional que el regreso de las instituciones de mercado de la economía tradicional y la recuperación de la proverbial laboriosidad de los chinos que se manifiesta sobre todo en “los pequeños negocios familiares que surgían por toda China intentando satisfacer las necesidades que habían sido ignoradas durante el socialismo” (Naughton, 2007, p. 51).

Por otra parte, frente al rechazo frontal al legado confuciano, los nuevos líderes reformistas, aunque de un modo *sui generis* y con cierto tacticismo político, primero rehabilitarán *de facto* el legado confuciano, y más tarde lo reivindicarán abiertamente, llegando a impregnar el nuevo

²³⁵ Como vimos en el Cap. 3, mientras menor es la *transmisibilidad*, mayor es el ruido que distorsiona la visualización de la relación entre la *intencionalidad* (en la que se proyecta N2) y el cambio institucional que induce.

discurso de la élite política. También renace el interés popular y académico por la tradición china confuciana hasta el punto de que llegará a convertirse en una auténtica “fiebre” social.

En relación a las libertades individuales, tal y como destacan Fisac y Tsang (2000, p. 31-32), “el extremo y férreo control que el PCCh ejerció sobre el país entero fue una aberración histórica” sin precedentes. Las libertades individuales es algo que los chinos siempre han valorado y disfrutado en gran medida a lo largo de su historia²³⁶ (Chow, 2007). Todo gobierno legítimo las ha protegido tradicionalmente con el sólo límite de preservar la estabilidad social como bien público superior (Tu, 1989). Así, no es de extrañar que desde el inicio de las reformas, como afirma Naughton (1995, p. 310), se constata una expansión del “espectro entero de elección personal”.

En cuanto al arraigado sentido de la meritocracia, cuya ausencia constituye una de las singularidades más sorprendentes del período maoísta, se puede afirmar que ha vuelto a emerger como un valor central en la China posterior a 1978. La administración del Estado, indica Whyte, “ha sido rápidamente transformada en una meritocracia” (2009, p. 381) compuesta por tecnócratas graduados de las universidades más elitistas del país. Cao (2004) también observa una tendencia meritocrática generalizada en el conjunto de la sociedad que afecta tanto a la retribución salarial como al desarrollo de la carrera profesional. Según este autor, y en claro contraste con el maoísmo, en la China reformista se valora y retribuye más la educación formal y la capacitación de los recursos humanos tanto en el medio rural como en las ciudades.

En último lugar, la aversión de Mao a las estructuras y procedimientos operativos del Partido-Estado (MacFarquhar, 2010) da paso al estilo político radicalmente diferente de Deng Xiaoping. Como destaca Shambaugh (1993), “Deng aprendió de Mao a través del ejemplo negativo” (p. 480) por lo que rehuye del poder absoluto para adoptar un estilo de liderazgo colegiado y contrario a cualquier atisbo de culto a la personalidad. Frente al personalismo y liderazgo carismático de Mao, contrario a la cultura política tradicional china, Lucien Pye (1993) describe el comportamiento de Deng como el de un líder chino convencional del que se espera un trato poco pretencioso, con humildad de cara a fuera y grandes virtudes privadas (p. 415). En resumen, como sostiene Shirk (1993), con Deng el PCCh empieza a transformarse en “un sistema gobernado por reglas, líneas claras de autoridad e instituciones colectivas de toma de decisión” (p. 399).

²³⁶ Según este autor, aunque bajo una perspectiva confuciana no es lo mismo “tener libertades” que tener un gobierno democrático, los chinos han gozado tradicionalmente de un amplio espectro de libertades personales: de elegir el trabajo, el lugar de residencia, el tamaño de la familia, libertad de asociación, de expresión, etc.

Finalmente, como se verá con mayor detalle en el Cap. 8, cabe resaltar que estas cinco tendencias —el dinamismo mercantil, la reivindicación del legado confuciano, las libertades fundamentales, la meritocracia y la institucionalización de la actividad política y administrativa— no sólo *regresan*, sino que se irán afianzando de forma significativa desde el inicio de las reformas hasta la actualidad, conforme la acción política va generando incentivos no sólo que toleran, sino que refuerzan el cambio institucional en ese sentido.

II. La imposibilidad de derribar el sustrato cultural (desde el mismo sustrato cultural)

Aseverar que N2 permanece intacto durante el maoísmo exige poder contrastar en base a la evidencia historiográfica que (i) Mao y sus correligionarios compartían los filtros simbólicos asociados al sustrato cultural chino, y en particular a su cultura política; y explicar en base a esa misma evidencia el hecho aparentemente paradójico de que (ii) actuando en base a tales filtros llegasen a establecer un sistema de incentivos que fractura la plasticidad institucional.

En relación al primer punto, la literatura especializada que analiza el comportamiento de la élite política del PCCh durante este período, y de Mao Zedong en particular, pone de relieve que incluso en un caso tan extremo de radicalidad e iconoclasia, estos agentes políticos articulan su ideología revolucionaria (N3) sobre el propio núcleo institucional (N2/N1) que se proponen destruir. Es decir, como prevé nuestro desarrollo teórico, una vez enculturado, todo agente está condenado a interpretar el mundo en base a los filtros simbólicos de un sustrato *consitutivo-normativo* dado. Schram (1963) señala, por ejemplo, que la aplicación del marxismo-leninismo en China y Rusia estuvo profundamente condicionada por “los patrones de pensamiento y actuación heredados del pasado” (p. 259). Patrones que marcan a las sociedades sobre las que se aplicaba esta ideología pero también a los propios revolucionarios, incluso en facetas insospechadas²³⁷.

En el caso concreto de China, Chen (2001/2005) afirma que durante el maoísmo la ideología marxista-leninista no pudo liberarse de una “constante exposición al influjo de la inmemorial historia y cultura chinas” (p. 28-29). A pesar de los intentos violentos por borrar todo vestigio del pasado (e.g., durante la Revolución Cultural), Mao era consciente de la dificultad de romper con la

²³⁷ E.g., aunque resulte sorprendente, el dogmatismo de Mao era compatible con el proverbial pragmatismo chino: como afirmará repetidamente para justificar que es imposible planificar la revolución en detalle, “no hay un patrón para las sandalias de esparto; van tomando forma al andar sobre ellas” (citado en Schram, 1971, p. 231).

tradición y de la necesidad de sinizar en la praxis la teoría marxista²³⁸. Fiel a la doctrina *ti-yong*, Mao afirmaría que el marxismo no tiene “belleza” ni “valor místico” (*ti*). No es más que una ideología “extremadamente útil”²³⁹ (*yong*) pero que no puede ser abstracta ni tener pretensiones de validez universal pues indefectiblemente “debía tomar una forma nacional antes de ser aplicado”²⁴⁰ (Schram, 1963, p. 260). La sinización del marxismo, sostiene Schram (1963) habría tenido dos componentes: (i) el esfuerzo consciente (como acción *táctica* de N3) de los líderes políticos por hacerlo comprensible para las masas, lo que obligaba a acercarlo al universo simbólico autóctono; y (ii) la sinización inconsciente que entrañaba la interpretación (en N2/N1) que los líderes del PCCh realizaban del marxismo²⁴¹.

El resultado de todo ello, según Chen (2001/2005), es que cuando Mao y sus camaradas arremeten contra el viejo orden, la ideología comunista que servía de norte para la transformación del país, debió de ser articulada —consciente e inconscientemente— mediante “el discurso, los símbolos, las normas y las identidades que habían formado parte del pasado chino” (p. 29). Esto, en línea con la idea de North (1995a) de que las revoluciones nunca son tan revolucionarias, explicaría lo que para Chen es la “profunda continuidad entre la conducta revolucionaria de la generación de Mao y la «vieja» China que se proponía destruir” (p. 29). Algo análogo sostiene el profesor de derecho Xin Ren (1997) cuando señala la permanencia de elementos centrales de la tradición legal confuciana durante el maoísmo. O, aún más relevante, que a pesar de que Mao tratara deliberadamente de romper con la tradición política confuciana, según este autor, los valores, costumbres e ideología tradicionales seguirían ejerciendo una fuerte influencia en la China comunista a la hora de (i) justificar las reglas políticas y jurídicas, (ii) definir el papel del Estado y

²³⁸ Mao llegaría a decir: “No debemos mutilar la historia. Desde Confucio a Sun Yat-sen, tenemos que resumirla de forma crítica, y constituírnos nosotros mismos en herederos de todo lo que hay de valioso en nuestro pasado” (citado en Schram, 1963, p. 260).

²³⁹ “El marxismo-leninismo no tiene belleza, ni tiene ningún valor místico. Sólo es extremadamente útil” (citado en Schram, 1963, p. 273).

²⁴⁰ Mao afirmaría en 1959 que “algunas cosas no necesitan estilos nacionales, como los trenes, aviones y los cañones. Pero la política y el arte deben tener un estilo nacional” (citado en Schram, 1969, p. 147).

²⁴¹ Por ejemplo, Mao proclamaba abiertamente al PCCh y a la revolución comunista como herederos modernos de las insurrecciones campesinas contra las dinastías que habían perdido el Mandato del Cielo (Schram, 1963, p. 266).

(iii) legitimar un régimen político autoritario (p. 48). En definitiva, a la hora de reconocer tácita o inconscientemente la vigencia de un marco normativo de N2 compartido socialmente²⁴².

Pasamos ahora al segundo punto: si la élite política maoísta y el mismo Mao tienen como referencia el marco normativo de la cultura política sínica²⁴³, ¿qué les lleva entonces a imponer una situación de ruptura de la plasticidad institucional? Según nuestro modelo del EI, cualquier ausencia o contradicción que se observe en el N3 con respecto al sustrato cultural debe poder ser explicada en base a elementos coyunturales de N3/N4 (véase el epígrafe 1.2.2 del del Cap. 5). Y, en efecto, aunque no corresponde abordar aquí este tema en detalle, sí parece claro que estas condiciones de N3 existen y tienen que ver con la ideología de la facción más revolucionaria del PCCh y, en particular, con elementos idiosincráticos de los modelos subjetivos del propio Mao.

Mao estaba genuinamente convencido de que la única forma de transformar la sociedad tradicional china —según su opinión, aletargada durante siglos y sólo espoleada por el impacto de Occidente— era una *revolución permanente* que “puede cambiarlo todo” pues “no hay límites a lo que la energía liberada de las masas puede lograr”²⁴⁴. Evidentemente, en esa especie de radicalismo mesiánico o “iluminismo voluntarista”²⁴⁵ intervienen otros factores: desde la personalidad de Mao²⁴⁶ (e.g. su liderazgo carismático); su experiencia vital como líder de una insurrección armada²⁴⁷; y, por supuesto, la ansiedad posrevolucionaria a la que se refiere Chen (2001/2005) y que le lleva a azuzar interesadamente la movilización de masas como forma de legitimación política. Siguiendo a Pye (1993), los vaivenes (*zigzags*) de Mao, aunque “siempre tenían una justificación emocional”, eran en el fondo “maniobras tácticas” en el contexto de la lucha contra los enemigos (p. 436). Son, por tanto, factores de N3 (ideas, creencias, intereses, actitudes) y no cambios culturales profundos de N2, los que explican el radicalismo y dogmatismo de Mao (y de su

²⁴² A pesar de la indiscutible inconoclasia de Mao en determinados modos de comportarse y en los medios para conseguir sus objetivos, como sostiene Fairbank, “la naturaleza de la supremacía” que alcanzó sólo puede entenderse en términos de la tradición china. Según este autor, Mao tuvo dos carreras: líder de una rebelión y, en cuanto llegó al poder, la de un nuevo emperador (*updated emperor*). Así pues, aunque retenía la auto-imagen del primero, en realidad ejercía el poder del segundo. Es decir, operaba según el N2 de la cultura política china por el que el “líder deviene sacrosanto, por encima del resto de la humanidad, no sólo el objeto de culto y veneración sino también el reconocido superior de todo el mundo en la organización” (Fairbank y Goldman, 2006, p. 385).

²⁴³ La enculturación de Mao no presenta ninguna anomalía (no nace o vive en el extranjero). De hecho, en su juventud aún se muestra como alguien relativamente conservador y respetuoso de la tradición (Schram, 1963, p. 263).

²⁴⁴ Citado en Schram (1963, p. 271).

²⁴⁵ En el sentido ilusorio y mesiánico de creer que “lo subjetivo crea lo objetivo” (Schram, 1963, p. 271).

²⁴⁶ Para una interesante reseña sobre las diferencias en la infancia de Mao y Deng, y los posibles complejos de infancia que marcan la personalidad de Mao, véase Pye (1993, pp. 425-426).

²⁴⁷ No hay que olvidar que Mao aplica durante un cuarto de siglo las teorías leninistas en el contexto de una guerrilla campesina que él mismo dirige (Schram, 1963, p. 269).

facción ortodoxa) y, en última instancia, su acción como líder supremo de un régimen totalitario (juego político) que fractura la plasticidad institucional²⁴⁸.

En conclusión, el período atípico del maoísmo, a pesar de su radicalidad e iconoclasia extrema, ofrece una evidencia empírica que es consistente con nuestro modelo teórico. Muestra que es posible tanto la acción individual intencionada como la emergencia de equilibrios institucionales (impuestos) de N3 que son incompatibles con el sustrato normativo de N2, pero que no por ello el sustrato arraigado desaparece o deja de tener vigencia institucional²⁴⁹. Por la propia estructura del EI, reiteramos, este tipo de actuación sólo genera un efecto marginal que se limita a la estructura de incentivos del N3. La prueba más contundente de ello, sin embargo, la ofrecerá el Análisis Contingente de las reformas (Capítulo 8). A pesar de que los chinos en tiempos modernos han declarado una revolución tras otra, sostiene Pye (1993, p. 413), la única verdadera revolución que experimenta China en ese período viene de la mano de las reformas graduales que inicia Deng. En efecto, considerado bajo una perspectiva institucional arraigada, si algo se asemeja a una revolución, no es el aparente radicalismo que a pesar de su virulencia sólo logra arañar la corteza (de N3) del EI, sino el enfoque *radical* (en el sentido etimológico de “ir a la raíz”) que al permitir el restablecimiento de la consistencia simbólica, libera toda la fuerza del cambio institucional real y sostenible más efectivo que pueda darse: la proyección natural del N2 en el N3 que expresa la propia integridad estructural de la holarquía del EI. Así, no es de extrañar que muchos de los fenómenos institucionales de N3 que el régimen maoísta impuso durante 30 años de represión se desvanecieran con sorprendente rapidez a partir del momento en que afloja la coacción y se abren espacios para la emergencia de instituciones informales reactivas²⁵⁰.

²⁴⁸ Por ejemplo, como señala Schram (1963), todavía en 1938, Mao defiende públicamente y con gran convicción las virtudes de la meritocracia en el nombramiento de funcionarios (frente a las relaciones o *guanxi*). Años más tarde, ya en el poder, Mao critica a los “pragmáticos que pierden el sentido de la dirección” (cita en p. 264) y reivindica el perfil ideológico de un burócrata pues “no hay la más mínima duda de la unión de la política y la economía” (cita en p. 228).

²⁴⁹ Podríamos decir que en tales circunstancias el peso relativo de la causalidad constitutiva (i.e., proyección de N2 en N3) dentro del mecanismo multicausal que explica la acción intencionada es menor.

²⁵⁰ Un proceso que temporalmente, y mientras la acción del Estado es fundamentalmente *habilitadora*, se aproxima al ideal del cambio endógeno puro que describimos en el epígrafe 1.2.1 del Cap. 5.

5. Conclusiones: la aproximación al Espacio Institucional chino en 1978

Las conclusiones principales del AIH del EI chino que hemos realizado en lo que va de capítulo se muestran en el resumen de la Figura 7.1. Desde la perspectiva del Análisis Contingente que se presenta en el próximo capítulo, este análisis determina:

- 1) Una aproximación al Sustrato Cultural, esto es, la segunda de las tres fases de la metodología propuesta para el análisis de arraigamiento (AATF), que nos permite identificar en perspectiva histórica las instituciones evolutivas y tenaces del sustrato cultural que son más relevantes al objeto del análisis. Esto incluye los elementos nucleares de nivel constitutivo de la civilización china (N1) así como los rasgos más salientes y relevantes (para esta investigación) relativos a la protoinstitución de gobernanza política del sustrato normativo (N2).
- 2) Las condiciones iniciales de N3 (marco institucional) y N4 (extra-institucional) que configuran la herencia institucional, económica e histórica²⁵¹ que reciben los reformistas.

A continuación, en el Subapartado 5.1, se ofrece un resumen de las principales conclusiones relativas al sustrato cultural, mientras que el Subapartado 5.2 parte de la situación de N3 y N4 a la muerte de Mao en septiembre de 1976, y explora los importantes cambios institucionales que se producen en los dos años que transcurren hasta el hito que marca el inicio de la era reformista: el *Tercer Pleno del XI Comité Central* del PCCh en diciembre de 1978. En particular, nos enfocamos en algunas características salientes de los modelos mentales de Deng y de la élite reformista que tendrán una elevada incidencia sobre el rumbo reformista.

5.1 Recapitulación: aproximando el sustrato cultural chino por “triangulación”

Delinear la parte más profunda de los modelos mentales que comparten los agentes en un sistema complejo intencional —en este caso, el N1 que corresponde a la huella civilizatoria sínica, y el N2 asociado al espacio político (*polity*) chino—, como defendimos en el Cap. 6, sólo puede ser un ejercicio de aproximación. Por tanto, el AIH que hemos presentado no aspira a nada cercano a la precisión. Sí tenemos confianza, sin embargo, en que si bien este ejercicio podría haberse *ejecutado*

²⁵¹ “Histórica” en el sentido de que incluye una serie de factores exógenos al dominio del EI chino que son tanto de carácter coyuntural (e.g., la situación internacional del momento) como estructural e irreversible, asociado a lo que Ortega llamaría la “altura de los tiempos”: e.g., la tecnología de la época, el sistema económico y político mundial, las expectativas del hombre moderno.

mucho mejor (e.g., con un conocimiento más profundo de la historia china), no es probable que hubiera podido *plantearse* de un modo mucho más razonable.

No hay soluciones mágicas que arrojen luz sobre la conformación y evolución del EI chino (ni de ninguna otra sociedad) y además las opciones abiertas para la indagación empírica bajo una perspectiva institucionalista fecunda son relativamente limitadas. En primer lugar porque si bien es necesario ocuparse de la realidad material *etic* —de la consistencia adaptativa—, todas deben situar el foco analítico en el *emic* de los agentes institucionales. Por este motivo ningún enfoque comparado sirve para este propósito²⁵². Pero trazar la evolución a largo plazo de los filtros simbólicos que nos interesan es tarea compleja. Como sostienen Blondel e Inoguchi (2006, p. 3), a diferencia de la evidencia objetiva en la que se plasma el cambio económico e incluso social, la dificultad con el análisis de la cultura política es que “apenas tenemos medios, al menos hasta ahora, para monitorizar la dinámica del proceso” y por tanto sólo conocemos su evolución “en un grado muy limitado y realmente controvertido”.

En cuanto a los estudios empíricos sobre valores basados en encuestas, hemos de señalar que sólo son parte de la solución. Por útiles que sean, (i) adolecen de una cobertura temporal reducida, más aún en el caso de China, y (ii) se basan en preguntas-respuestas que ofrecen una imagen fija y posiblemente contaminada por factores de N3/N4. Así pues, la evidencia *estática* que ofrecen permite constatar la vigencia en un determinado período de un sustrato cultural previamente aproximado bajo un enfoque histórico y en perspectiva dinámica. Pero en ningún caso inferir a partir de la visión *estática* los elementos arraigados del SC que confieren dependencia de trayectoria en sentido *dinámico*²⁵³. Por este motivo, los principales y más recientes estudios de cultura política que son relevantes para nuestro análisis —ya sean de tipo transcultural y en modo comparado (Blondel e Inoguchi) o diacrónico y enfocado en China (Shi Tianjian y el AsianBarometer)— se incluyen en el Cap. 8, no para suponer que sus resultados debieron ser aplicables desde siempre, sino con la intención de mostrar que nuestra aproximación al SC sigue vigente durante el período reformista y por lo tanto que es temporalmente robusta.

²⁵² Irrelevante pues las instituciones chinas no se constituyen sobre la base de su diferencia, e.g., con las occidentales.

²⁵³ Del mismo modo que el *relato dinámico* que ofrece un libro arroja luz para entender la visión cuasi-*estática* de una página cualquiera, pero una sola página no permite inferir el conjunto del relato. Por tanto se hace imposible segregar en ella lo que es parte de la trama (que exige cierta consistencia dinámica) y los elementos meramente coyunturales.

Por otra parte, no podemos contentarnos con el pesimismo de Blondel e Inoguchi (2006, p. 3) cuando sostienen que las afirmaciones sobre la dinámica de la cultura política pertenecen al “dominio de la especulación”. A pesar de la complejidad inherente a una indagación empírica retroactiva y a muy largo plazo centrada en el *emic* de los agentes, en el Cap. 6 hemos introducido una serie de principios rectores que acotan aún más los requisitos que debe satisfacer bajo una perspectiva institucionalista fecunda. Esta propuesta metodológica basada en la *triangulación arraigada* y apoyada en un marco teórico es la que hemos empleado en este capítulo y la que emplearemos en el Cap. 8 para conectar los resultados de N2/N1 del AIH con el dominio intencional de N3: para seguir *triangulando* de modo arraigado y, por ejemplo, constatar la consistencia de tales resultados con los ya mencionados estudios de valores basados en encuestas.

Dicho lo anterior, y a la luz del marco teórico desarrollado, la conclusión general a la que llega este AIH a muy largo plazo sobre la evolución del SC de China es que los principales rasgos del SC presentan un alto grado de consistencia con el resultado de la modelización del EI chino que en base a las contribuciones de diversas líneas de investigación especializadas, se realizó en el Cap. 4. En definitiva, el AIH de la evidencia historiográfica corrobora que los atributos definitorios de N2/N1 son en esencia los que se recogen en la Figura 4.5, y por tanto gravitan en torno al *colectivismo* (N1) y a una *cultura política paternalista sínica* (N2).

Adicionalmente, y como se muestra a continuación, al adoptar una perspectiva dinámica con arreglo a nuestro marco analítico, hemos podido identificar los principales (i) impulsores (*drivers*) del cambio institucional, (ii) puntos de bifurcación en la trayectoria evolutiva y (iii) rasgos definitorios de la dinámica *adaptativa-simbólica* en cada una de las fases que marcan su evolución histórica no-ergódica. Todo esto arroja luz sobre cómo los atributos del SC emergen, evolucionan y se estabilizan mediante la sedimentación (o solidificación) de patrones recurrentes de comportamiento producida por las externalidades positivas de la dependencia de trayectoria institucional dentro de un proceso evolutivo de adaptación al entorno.

En consecuencia, como muestra el resumen de la Figura 7.1, hemos distinguido cuatro grandes períodos a efectos de analizar la evolución institucional. De estos, según nuestro análisis, sólo los tres primeros son significativos para *mapear* el sustrato cultural. Esto es así porque el impacto institucional del maoísmo, más allá de servir de terreno fértil para validar las previsiones de nuestro modelo en condiciones de fractura de la plasticidad institucional —i.e., blindaje de N2, pérdida de

legitimidad y restablecimiento de la consistencia simbólica en N3 tras el cese de la presión coercitiva—, se limita en esencia a sentar las bases del legado institucional (N3) y extra-institucional (N4) que recibe Deng y que se explora en mayor detalle en el siguiente subapartado.

La evolución del sustrato cultural chino bajo la perspectiva dinámica del AIH puede resumirse en los siguientes tres puntos:

1) Emergencia de N1 y su cristalización en una Tradición Central sínica: a partir del Neolítico, y como parte de un proceso adaptativo al entorno, China evoluciona un N1 civilizatorio que cristaliza hacia el I milenio a.C., y del que emerge una Tradición Central idiosincrática en la que ya es posible identificar los elementos rectores de un modo de gobernanza idiosincrático conocido como el *Mandato del Cielo*. Todos estos rasgos culturales profundos, agrupables en torno a la *orientación colectivista* y a un modo de *cognición holística*, muestran un elevado grado de consistencia con los resultados que presentamos en el Cap. 4, y en particular con las dimensiones culturales que miden investigadores de referencia como Hofstede o Schwartz. Esto sucede no sólo con la dimensión de mayor relevancia institucional (que define la relación más básica entre el individuo y el grupo), es decir, con el alto grado de colectivismo que detectan estos estudios cuantitativos, sino también con la orientación a largo plazo (asociada a la cultura del esfuerzo), la elevada distancia jerárquica o la frugalidad (asociada a normas sociales más estrictas). También, con los estudios psicológicos de referencia sobre formas de cognición culturalmente condicionadas de investigadores como Nisbett o Kitayama.

2) Sedimentación del *Mandato del Cielo* y del *Complejo del Reino del Centro* (N2) durante el período imperial: a diferencia de Europa, durante los más de 2000 años de Régimen Imperial, China evoluciona como un Estado-civilización que en palabras de Pye (1992, p. 12) goza del “sistema político más estable y duradero en la historia humana”. Durante este período de continuidad institucional sin precedentes, el *confucianismo imperial* se convierte en ideología oficial del Estado. En consecuencia:

i) El *Mandato del Cielo* se consolida como marco ético que provee los elementos normativos subyacentes a la gobernanza política. Es decir, más allá de su relevancia doctrinal, el análisis de la evidencia historiográfica permite concluir su efectividad institucional. Así, a pesar de que la concepción orgánica Estado-sociedad en China no tolera

la emergencia de contrapesos políticos con poder *material* para restringir su margen de acción por la vía imperativa, los gobernantes chinos se sienten éticamente vinculados a un contrato social tácito por lo que su compromiso de cumplirlo resulta creíble por la vía motivacional. En consecuencia, el síndrome cultural de N2 al que nos referimos como *Mandato del Cielo* puede concebirse como la proto-institución política que ha servido como base normativa (N2) sobre la que se han sustentando históricamente los estados de equilibrio del juego político. Como demuestra este análisis, este síndrome es consistente con los atributos de la *cultura política sínica* presentados en el Cap. 4, y por tanto caracterizable en base a ellos: tanto los parámetros que establece Shi Tianjian (e.g., la noción aloéctrica del interés personal o la aversión al conflicto asociadas al colectivismo; el paternalismo implícito en la orientación jerárquica hacia la autoridad; el foco en la legitimidad de *ejercicio* frente a la de *título* consustancial con la visión china sustantivista y holista de lo justo) como el aporte de Damaska y Jayasuriya en relación al Estado activista.

ii) La estabilidad del marco institucional —que mucho debe a un éxito adaptativo sin parangón dentro del mundo premoderno— se produce en el contexto de la hegemonía cultural de China dentro de su espacio geográfico, y a la vez de un aislamiento considerable con respecto a las otras grandes civilizaciones. En consecuencia, las élites desarrollan una visión sinocéntrica del mundo y del lugar privilegiado que a China le corresponde. Para estas élites, la noción de *Zhongguo* (China) encarna ante todo un ideal normativo o ético. Este importante síndrome cultural enraizado en N2, conocido como Complejo del Reino del Centro (CRC), es en el fondo un sentimiento de superioridad cultural *sinocéntrico* que, como se verá, tendrá importantes implicaciones para el análisis de las instituciones chinas.

3) La crisis institucional durante el SDH como inductor de una orientación de la cultura política hacia la transformación modernizadora: durante este período de inestabilidad política y social crónica, China se ve forzada a salir de su aislamiento secular y toma conciencia de su retraso comparativo. Factores exógenos —desafíos materiales e ideológicos derivados del contacto con las potencias extranjeras— provocan un autocuestionamiento generalizado y precipitan la caída del viejo orden. Bajo un prisma del análisis institucional, la crisis en los modelos mentales de las élites da pie a la emergencia de nuevos discursos ideológicos que

compiten dentro del juego político. Sin embargo, todos ellos comparten un mismo *leit motiv* de recuperación de la centralidad perdida que obliga a China a enfrentarse a dos desafíos:

- i) El reto de la modernización: el objetivo perentorio de toda acción política pasa a ser la modernización de China. Aunque este objetivo adquiere significados cada vez más amplios —inicialmente recuperar la soberanía nacional, posteriormente la industrialización, el desarrollo económico y bienestar general—, en el caso de China es indisociable de la noción de fortalecimiento nacional. Se trata de poner en marcha la transformación institucional necesaria para resolver un problema de consistencia adaptativa que en última instancia repare la situación de inferioridad material (N4) con respecto a Occidente y Japón. Este cambio en las creencias dominantes sobre cuál debe ser el objetivo y la misión del gobierno, como afirma Verba (1965), es un hito en el desarrollo de cualquier cultura política pues marca “la diferencia entre un sistema político tradicional y modernizador” (p. 538). En definitiva, tras el trauma del SDH el juego político adquiere súbitamente una orientación transformadora. A partir de entonces se esperará que el gobierno actúe como un agente del cambio institucional y no del mantenimiento del *status quo*. Esta orientación (más allá de que pueda asociarse a N3 o N2) persistirá además en el tiempo puesto que las condiciones de N4 que la propician (el atraso comparativo) revisten un carácter estructural²⁵⁴.
- ii) La problemática de la modernidad: el problema de la modernización ha de enmarcarse dentro de la problemática más honda del encaje de China en una modernidad sustentada en el individualismo y en valores políticos liberales que son ajenos a su universo cultural. La respuesta consciente que ofrecen las élites ante esta problemática, arraigada en el CRC, y por tanto imbuida de un profundo sentimiento *sinocéntrico* de unicidad y superioridad, queda encarnada en la doctrina *Ti-yong*. En consecuencia, aunque emergen discursos ideológicos y proyectos de modernización alternativos, incluso en sus versiones en apariencia más liberales, las élites políticas e intelectuales concebirán el conocimiento occidental (científico, ideológico, institucional) como retales de tecnología que son útiles (el

²⁵⁴ Aunque es innecesario perderse en disquisiciones sobre la naturaleza institucional de este nuevo e irreversible rol transformador que asume el juego político, según nuestro modelo teórico, se trata de una orientación política deliberada y específica de N3 que, (i) sustentada en una orientación cultural arraigada de N2 (el CRC), persiste en el tiempo mientras lo hagan (ii) las condiciones estructurales de N4 que provocan tal reacción (el atraso comparativo). Así, a diferencia de Pye y Verba —dos referentes en los estudios de cultura política—, una vez más se ponen de manifiesto las ventajas de estructurar y relacionar adecuadamente los distintos niveles dentro del EI, y evitar el uso de variables culturales que mezclan conceptos en distintos niveles de arraigamiento y con diferente valor/función institucional.

“yong”) pero que siempre deben quedar subordinados a la preservación de una esencia china (el “ti”). En definitiva, el *yong* occidental tiene una función adaptativa, pero siempre asegurando la consistencia simbólica mediante su arraigamiento en el *ti* chino. La verdadera relevancia institucional de esta aproximación no radica en que expresa la dialéctica *adaptativa-simbólica* inherente al cambio institucional —ya que N3 se articula siempre, aún inconscientemente, sobre la base del universo simbólico autóctono de N2/N1—, sino en que para las élites chinas el *Ti-yong* se convierte en una meta-estrategia deliberada (N3) de institucionalización al servicio del proyecto modernizador.

Es relevante señalar que a partir del SDH, (i) el imperativo perentorio de modernización (como plasmación históricamente contingente del anhelo más profundo e idiosincrático de recuperar la centralidad *natural* de China), así como (ii) la meta-estrategia *Ti-yong* que constriñe los modos elegibles para alcanzar tal objetivo adaptativo (sólo desde el *ti* chino), emergen como dos elementos claves que inciden en el juego político de N3: en el “qué” (*orientación* de la *tensión* adaptativa) y en el “cómo” (el *método*) de la dinámica de cambio institucional. Y puesto que estas dos variables sólo pueden entenderse a la luz de su arraigamiento en el CRC, el adecuado entendimiento y consideración de este síndrome cultural de N2 —que no miden los estudios cuantitativos basados en encuestas— será necesario para un análisis fecundo de la dialéctica *adaptativa-simbólica* contemporánea del EI chino.

Nótese que más allá de la conclusión principal ya reseñada —corroborar los elementos de la Figura 4.5, y en particular el *colectivismo* en N1 y la *cultura política sínica* en N2—, gracias a la perspectiva *emic* y triangulada, el AIH ofrece una serie de ventajas adicionales:

- 1) El enfoque holista enriquece nuestro entendimiento de la cultura política al situarla como parte de un *complejo institucional* más amplio —el conjunto del EI— que dota de coherencia sistémica al SC. Esta visión sistémica integra en un todo coherente sus múltiples componentes (que de otro modo andarían “suelos”): la meritocracia, paternalismo, relación orgánica Estado-sociedad, gobierno benévolo, etc.

2) La detección de síndromes de N2 más matizados y que no son fáciles de medir cuantitativamente²⁵⁵. Así, e.g., el *Mandato del Cielo* o el *CRC* no sólo enriquecen nuestro entendimiento de N2, sino que además son constructos valiosos que por la vía de la causalidad constitutiva ayudan a explicar (a partir del SDH) aspectos centrales e idiosincráticos del juego político en N3 que serán de gran relevancia para el análisis del período reformista: e.g., la meta-estrategia *Ti-yong*, la problemática de la modernidad.

3) La aproximación al SC queda *fiabilizada* por un enfoque dinámico que se ciñe a identificar y analizar patrones generales (equilibrios) de acción colectiva que *realmente* se producen. Esto significa que la evidencia historiográfica no se acepta de forma acrítica o mitificada. Más bien al revés, bajo este prisma *sustantitivista*, el AIH emplea tal evidencia para desenmascarar la realidad de N2/N1 y caracterizarla retroactivamente.

4) El enfoque dinámico, sujeto a un marco teórico que estructura el EI y relaciona sus elementos, permite *contrastar* que los elementos centrales del SC han pasado la prueba del tiempo y proveen continuidad institucional más allá de las distintas coyunturas de N3/N4. E incluso hasta nuestros días, como pondrá de manifiesto los trabajos empíricos cuantitativos basados en encuestas: tanto las dimensiones culturales (Fig. 4.6), como los relativos a la cultura política que presentamos en el Cap. 8.

Finalmente, y siendo realistas, el AIH genera un *relato* que el lector juzgará mediante una apreciación general sobre lo convincente (*compelling*) o poco convincente que a sus ojos resulte. Iluminado por la potencia clarificadora de la triangulación *vertical* o *arraigada*, y sin olvidar la lógica de *aproximación* subyacente, el *relato* al que llegamos, creemos, es capaz de explicar correctamente la evolución a grandes rasgos del EI chino. Y hacerlo sin necesidad de emplear un marco teórico *ad hoc*, ni de *estirar* más allá de lo razonable el definido *ex ante*, o de introducir sesgos apriorísticos en la selección de la evidencia empírica²⁵⁶. Este relato se pondrá a prueba en especial en los períodos de crisis en los que choques exógenos (SDH) o endógenos (Mao) fuerzan/ fracturan la plasticidad institucional hasta el punto borrar el rastro de la continuidad dinámica (la

²⁵⁵ Por ejemplo, como se muestra en este capítulo, aunque el *Mandato del Cielo* es consistente con los parámetros de Shi Tianjian (e.g., noción alocéntrica del interés personal, etc.), es un síndrome más complejo que perdería riqueza y matización si lo redujéramos a una combinación de dos o tres índices/parámetros relativos a la cultura política.

²⁵⁶ Evidentemente debe siempre haber un criterio de selección: fuentes actualizadas, de reconocido prestigio entre los expertos, que parten del mayor conocimiento posible de China y que adoptan un enfoque analítico razonable y para explicar aspectos que juzgamos relevantes para la investigación, y por supuesto, diversas y encontradas.

proyección de N2). Pero también en los períodos de estancamiento institucional en los que será necesario explicar, y no dar por hecho, las condiciones que generan el efecto *cerrojo* institucional.

En definitiva, este ejercicio nos lleva a (i) afianzar nuestra confianza en la modelización aproximada de N2/N1 del Cap. 4. Y al entender el origen del SC, su evolución, aclarar los episodios históricos de *aparente* discontinuidad y poner de manifiesto una *continuidad dinámica* profunda, también a (ii) sentirnos cómodos con la idea de que los elementos centrales de la cultura política china —resumidos en la Fig. 4.5 y a los que cabe añadir los síndromes reseñados— deben ser visibles en la gobernanza política de una China contemporánea que (como mostraremos) opera cómodamente dentro del margen de plasticidad de EI. También a (iii) afirmar sin complejos que nuestra modelización, por muy aproximada que sea, siempre será mejor y generará un enfoque más robusto para el análisis de las instituciones chinas que la alternativa: no hacerla y que tácitamente empleemos nuestra propia visión *emic* para interpretar un N2/N1 ajeno y distante.

Finalmente, como explicamos en el Cap. 6, las externalidades positivas de una aproximación correcta de primer orden para el análisis institucional son tan potentes, que no hay necesidad alguna de sobre-exigir a la modelización del SC chino. Es más que suficiente con limitarnos a establecer la relación fundamental que se muestra en la parte inferior de la Figura 6.6 bajo N1 y N2: *colectivismo* (N1) → *cultura política sínica* basada en el paternalismo y el compromiso creíble por la vía motivacional (N2). Así pues, más que precisión, una vez más, lo que importa es que el análisis a la vez de las bases históricas (dinámica) y sistémicas (holista) del EI chino, sujeto a un marco teórico claro, arroje luz para detectar y delinear con suficiente fiabilidad *el patrón más básico e idiosincrático de articulación de la acción colectiva en China*. De este modo, podemos asumir que todo lo demás, incluso los otros rasgos de N2/N1 que se muestran en la Figura 4.5, sólo son medios útiles que a través de la triangulación arraigada contribuyen a una confianza plena en la robustez de esa aproximación de primer orden.

5.2 Condiciones iniciales coyunturales (N4) e institucionales (N3)

La era maoísta determina la *condiciones iniciales* tanto institucionales como extra-institucionales del período reformista: la situación de N3 y N4 en el “t₀” del proceso reformista. Para dibujar correctamente estas condiciones, sin embargo, no sólo es necesario entender la

trascendencia institucional de este período en su conjunto, sino también situarnos en el contexto histórico específico de 1976 a 1978, para entender los importantes cambios que se producen en el juego político. En particular, debemos explorar cómo los fracasos del maoísmo propician una revisión de los modelos mentales de Deng Xiaoping y del conjunto de la élite reformista.

Tras la muerte de Mao Zedong en septiembre de 1976 y el arresto un mes después de la “banda de los cuatro”²⁵⁷, se da por concluida la Revolución Cultural y se procede a la rehabilitación política de muchos de los veteranos del partido que posteriormente liderarán el proceso de reformas. Esto incluye a su mayor artífice: Deng Xiaoping. Estos líderes gozaban del prestigio de su pedigrí revolucionario (durante la etapa republicana y la guerra civil) y también de haberse opuesto, o cuando menos haberse mantenido al margen del frenesí *izquierdista* que dominó gran parte del período maoísta. Tenían la ventaja de poder descargar la culpa de los males padecidos sobre los ya por entonces completamente desacreditados radicales de la Revolución Cultural (Naughton, 2008a).

Desde una perspectiva institucional, y en términos generales, el legado de Mao puede desagregarse en dos planos. Primero, de una forma directa y palpable, en la situación extra-institucional (N4). Del lado positivo, China era un país soberano y en proceso de rehabilitación exterior, con creciente acceso a los mercados internacionales de productos, factores e información, y con una deuda externa inexistente en razón del enfoque predominantemente autárquico. Sin embargo, la economía planificada china, singularmente descentralizada y pobremente gestionada incluso en comparación con la de otros países socialistas de la época²⁵⁸, era ineficiente tanto en el sector agrícola mayoritario como en el industrial. Además, el “faccionalismo crónico de la Revolución Cultural” —que desembocaba en luchas abiertas por el control de los escalafones superiores de la administración del Estado (y sus empresas)— añadido a lo que ya era el estado caótico del sistema administrativo durante la mayor parte del maoísmo²⁵⁹, sitúa el aparato político y administrativo del Estado al borde de la parálisis generalizada²⁶⁰. Tras la muerte de Mao, afirma

²⁵⁷ Este grupúsculo político radical, protegido por Mao (y dirigido por su última esposa, Jiang Qing), toma el control del PCCh en las postrimerías de la Revolución Cultural. Su arresto marca el final de este período de dogmatismo político.

²⁵⁸ Según Naughton (1995) la planificación económica descentralizada estaba pobremente gestionada, entre otros motivos por la ausencia de una división clara de la responsabilidad entre el centro y las provincias (p. 48).

²⁵⁹ La inestabilidad exacerbada por la lucha de facciones en un sistema económico descentralizado, y con un Mao moribundo, limitaba la capacidad decisoria y abocaba al sistema al borde de la parálisis (Naughton, 1995, p. 48).

²⁶⁰ Pye (1993) señala que Mao dejó a China en un estado de “desorden” que afectaría el funcionamiento de cualquier tipo de institución pública y que evidentemente tenía un efecto adverso sobre la economía. Para dar una idea del efecto desestabilizador de la Revolución Cultural, Fairbank (1986/1990) estima que durante ese período 30% de los cuadros del PCCh y el 75% de los funcionarios de alto nivel encargados de asuntos económicos habrían sido purgados.

Naughton (1995, p. 54), los “planificadores centrales se enfrentaban a una economía que no estaba bajo su control y que no producía los productos que querían”, lo que ponía de manifiesto un problema severo de incapacidad del Estado, esto es, de falta de *transmisibilidad*.

Por otra parte, la *ventaja del atraso* era evidente. La economía operaba tan por debajo de su frontera de posibilidades de producción que proporcionaba una gran oportunidad para los sucesores de Mao: el que una acción reformista bien orientada, por limitada que fuera, sirviese para despejar alguno de los cuellos de botella económicos existentes y tuviera un impacto notable sobre el crecimiento (Brandt y Rawski, 2008). Esto, como se verá en el Cap. 8, es exactamente lo que ocurrirá en China a partir de la primera ronda de reformas impulsadas por Deng.

El segundo legado del maoísmo es puramente institucional (N3) y está asociado estrechamente al agotamiento, o cuando menos, superación, del modelo de *legitimidad* que había regido desde el inicio de la Nueva China. En efecto, al igual que sucede con la ventaja del atraso, una de las consecuencias imprevistas y ciertamente no buscadas por el propio Mao, y que va tomando forma durante el tardomaísmo es la determinación política para dejar atrás el fervor revolucionario y enfocarse en el aprovechamiento de las múltiples oportunidades de mejora económica existentes. Al terminar la Revolución Cultural, la legitimidad del PCCh, hasta entonces basada en sus credenciales nacionalistas —la heroica lucha contra el imperialismo japonés y occidental (Gries, 2005)— y en la ideología comunista, se había visto profundamente erosionada. La creciente brecha entre la visión utópica del Partido y la dura realidad de la vida cotidiana invalidaba la ideología (de la que tantas veces había abusado Mao para convertirla en arma arrojadiza para la movilización de masas) como principal justificación de las políticas del Partido²⁶¹. Esto era según Chen Jian (2001/2005, p. 31), la “señal inequívoca de que éste estaba perdiendo legitimidad”. La fatiga generalizada del ciudadano ordinario ante la crueldad y el caos de la Revolución Cultural, superpuesto a dos décadas de estancamiento económico y represión política, degeneran así en una “crisis de fe” (Baum, 1996). En consecuencia, tras la muerte de Mao en 1976, los líderes políticos son conscientes de que el apoyo popular al Partido se hallaba en un mínimo histórico (Holbig y Gilley, 2010) y que su supervivencia exigía reformas económicas que mejorasen las condiciones materiales del pueblo. Para ello, era

²⁶¹ El paradójico legado de la Revolución Cultural, afirma Pye (1993), será la destrucción de la confianza de los chinos en el poder transformador de la ideología y en particular un escepticismo generalizado frente al marxismo. Reafirmará además el inveterado temor (culturalmente enraizado) de los chinos al desorden (*luan*, 亂) y la anarquía, por lo que deseando “el fin de la política ideológica permanecerán asimismo temerosos del cambio impredecible” (p. 420).

preciso en primer lugar restaurar el orden político y la capacidad del Estado tras una década de colapso casi total (Naughton, 2008a). Es por lo tanto de este importante legado inmaterial del que surge el consenso mayoritario entre la élite del PCCh de que el mantenimiento del *status quo* había dejado de ser una opción viable. En definitiva, el mandato tácito para el impulso reformista emanaba de la conciencia de la élite política de que estaba perdiendo el *Mandato del Cielo*.

A pesar de este consenso reformista, la *intencionalidad* política (como vector impulsor del cambio institucional) en los inicios del posmaoísmo sigue siendo de indefinición. Las enormes ineficiencias mostraban, según Naughton (1995, p. 55), que la economía “no había agotado su potencial de crecimiento bajo el viejo sistema”, por lo que el camino de mínima resistencia (política y de conocimiento) para la élite del PCCh será intentar mejorar la eficiencia de la economía planificada²⁶². Esto saca a la luz una interesante cuestión de la que se hace eco este autor: ¿por qué China se embarca en un programa de reformas económicas de mercado? O, alternativamente, ¿cómo emerge la *intencionalidad* política que impulsa tales reformas? Esto es especialmente relevante bajo una perspectiva institucional porque si pequeñas reformas dentro del sistema podían generar grandes mejoras, ¿qué habría de llevar a una élite de viejos revolucionarios a la decisión de transformar un sistema del que eran los principales beneficiarios? (p. 62).

La respuesta a estos interrogantes es compleja y aunque no existe una explicación simple ni definitiva, como sostiene Naughton (1995), sí es claro que sólo atendiendo a los “problemas objetivos” (de N4) no se puede entender el impulso reformista²⁶³. Es fácil sostener que el papel de Deng es clave, pues sin un nuevo liderazgo pragmático y alejado de las rigideces ideológicas del maoísmo era imposible encarar una “reforma significativa” (p. 62). Pero, puesto que los modelos subjetivos no son fijos, ni actúan en una burbuja, cabría preguntarse de qué Deng hablamos. ¿Del mismo que en 1975 fue artífice del *Plan a Diez Años de Desarrollo Económico 1976-1985* que mantenía el mismo foco en la inversión en industria pesada que prevalece en China desde 1949? Aunque este plan no vería la luz debido al caos político y porque Deng sería purgado por tercera y última vez en 1976 (p. 67), su mera existencia es indicativa de que algo sucede entre 1976 y 1978 que genera aprendizaje y un replanteamiento ideológico en la élite política que va a alterar una

²⁶² La evidencia de los países socialistas de Europa del Este, mucho más avanzados que China, mostraba que existía un gran potencial de mejora a través de medidas múltiples como la mejora de la planificación, la integración de un mercado doméstico fragmentado, mejores incentivos, acceso a mercados y tecnología occidentales (ibid, p. 60).

²⁶³ Esta es la tesis de Harding quien defiende que sólo en base a los “factores objetivos” (*objective problems*) tras la muerte de Mao no se puede explicar ni el rumbo ni la profundidad de las reformas (citado en Naughton, 1995, p. 61).

trayectoria institucional que no conducía necesariamente hacia reformas profundas de mercado. Ni siquiera, como mostraban las economías planificadas de Europa oriental, ante el horizonte ampliado de posibilidades económicas que el acercamiento sino-americano hacía posible y que algunos expertos considerarán retroactivamente como un factor explicativo clave del rumbo reformista²⁶⁴.

A pesar de la innegable importancia de todos estos factores coyunturales que hemos mencionado —económicos, políticos y de contexto internacional— la prueba de que algún elemento clave queda fuera de la ecuación la ofrece la propia historia: los primeros intentos para superar el caos económico que deja la Revolución Cultural fueron según Naughton (1995, p. 64), “bastante convencionales y firmemente anclados en la ideología socialista tradicional”. De hecho, entre 1977 y 1978, continúa este autor, los órganos de planificación central se refuerzan y “el sistema económico chino se vuelve más parecido al de la Unión Soviética”. En cierta medida, se puede afirmar que tras la muerte de Mao, al aflojar la camisa de fuerza impuesta por un tipo de socialismo idiosincrático impregnado del liderazgo carismático de Mao, lo que aflora es el corsé ideológico de la ideología comunista que aún entonces limitaba los modelos mentales de las élites del PCCh²⁶⁵. Entonces, la pregunta es: ¿cómo pasamos de esta realidad a la aparición de una élite decisiva, aunque en ningún modo hegemónica, que impulsará unas profundas reformas de mercado? Según Naughton (1995), gran parte de la respuesta está en lo que transcurre entre 1976 y 1978.

El posmaoísmo y la crisis de los modelos subjetivos de la élite del PCCh

El cambio institucional, según Aoki, es un proceso de descubrimiento que lleva a ensayar respuestas novedosas ante una crisis cognitiva. Por este motivo, aún hemos de considerar desde una perspectiva dinámica el aprendizaje que entre 1976 y 1978 tiene el efecto de precipitar una crisis cognitiva en la élite del PCCh y que lleva a Deng y a su facción reformista a reconstruir sus modelos mentales de un determinado modo. También, el cambio en el juego político que da voz preeminente a la facción reformista. Y si bien no procede aquí analizar en detalle estas cuestiones

²⁶⁴ Naughton defiende que si bien la importancia de estos factores es innegable (e.g., las empresas estadounidenses ya podían colaborar en los planes de desarrollo chino y se abría la puerta a la importación de su tecnología), tampoco debe exagerarse pues la apertura hacia “el mundo capitalista era perfectamente posible dentro del marco de una economía central planificada” como durante los años 1970 mostrarían la URSS y los países socialistas de Europa del Este, que se endeudaron para importar maquinaria y tecnología occidental (p. 63). De hecho, memorandos internos (e.g., 18 agosto, 1975) incluidos en las obras selectas de Deng (1984) ponen de relieve que la planificación económica en 1975 se realiza sobre el supuesto de que el acceso a los mercados y tecnología occidentales era ya una realidad.

²⁶⁵ Durante este tiempo, enfrentándose al legado ideológico maoísta, se irá liquidando progresivamente muchas de las características que conferían su unicidad al modelo distintivamente chino de economía planificada (ibid, p. 64). El resultado era la creciente convergencia de las instituciones económicas con las del modelo soviético canónico (p. 65).

—máxime cuando, como señala Aoki (en 4.8 del Cap. 4), es un proceso que sin ser enteramente aleatorio, tampoco puede escapar a la influencia del azar —, al menos sí debemos considerar algunos elementos principales que arrojan luz sobre la cuestión.

En primer lugar, recuerda MacFarquhar (2010), cualquier mirada retrospectiva al período maoísta dibujaba un fracaso comparativo incontrovertible: mientras la Nueva China nace en un conetexto histórico en el que su entorno geográfico estaba en ruinas o atrasado —e.g., Japón, Corea del Sur, la isla de Taiwán, Hong Kong y Singapur²⁶⁶—, a la muerte de Mao, los milagros económicos de Japón y los cuatro tigres asiáticos contrastaban punzantemente con el retraso en el que se hallaba sumido el país por culpa de la “fantasías utópicas de un líder tiránico” (p. 16). Aunque la frustración y sensación de tiempo perdido entre la élite del Partido espoleaban el “deseo de acelerar dramáticamente el crecimiento económico”, como señala Naughton (1995, p. 65), estas prisas eran difícilmente compatible con una mejora del sistema económico planificado que necesitaba “reconstruir capacidades administrativas, canales de información y capital humano”.

Este sentimiento de urgencia llevaría a Hua Guofeng, sucesor elegido por Mao y mera figura de transición²⁶⁷, a desempolvar lo que según Naughton (1995) era el “excesivamente ambicioso e inviable” Plan a Diez Años (de Deng) que poco después de su adopción se derrumbaría por sus inconsistencias internas y un patente desacople con la realidad²⁶⁸ (p. 65). El fracaso de estos “planes grandiosos”²⁶⁹ se hace evidente cuando la burbuja de una planificación industrial voluntarista explota en 1978. El pesimismo se instala en la élite del PCCh pues la “extrema debilidad de la planificación china” (p. 73) era signo inequívoco de que el buen funcionamiento de una economía planificada de tipo más soviético —progresivamente depurada de su singularidad maoísta— implicaba mucho más que una mera recentralización o una ampliación de la lista de productos “planificados”. Así, podemos afirmar que, siempre sobre el trasfondo de un fracaso económico histórico en términos comparativos, es la dura realidad de la dependencia de trayectoria institucional y de la estructura económica (N3/N4), la que precipita la crisis de los modelos

²⁶⁶ Japón estaba devastado por la guerra y bajo ocupación; Corea del Sur recién emancipada de Japón y a punto de iniciar una cruenta guerra; Taiwán apenas era una isla rural sin una dirección clara que acogía a los refugiados del KMT; y Hong Kong y Singapur eran ciudades portuarias aletargadas y sin mayor trascendencia (ibid).

²⁶⁷ Hua era consciente de que su poder estaba ligado a la reverencia popular hacia Mao por lo que fomentará el culto a su imagen. Su poder *de facto* fue limitado (menor que el de los próceres revolucionarios que aún vivían) y hubiera pasado prácticamente desapercibido de no haber contribuido al arresto de la ultra-izquierdista “Banda de los Cuatro”.

²⁶⁸ Sobre este plan y los motivos que lo convierten en un disparate de planificación, véase Naughton (1995, pp. 67-74).

²⁶⁹ Preveía la construcción de 120 megaproyectos industriales, varios de los cuales importados “llave en mano” (p. 67).

mentales de la élite política del PCCh. Esto es, la constatación de que el fracasado modelo maoísta no se podía reconvertir fácilmente en una versión canónica soviética congruente con la exigencia de una mejora significativa del bienestar de los ciudadanos en un plazo temporal reducido. Más aún, la abundancia de inversiones improductivas basadas en la importación de tecnología occidental dejaba claro que el acceso a la misma —la gran novedad frente al pasado— tampoco era una panacea²⁷⁰.

Superada la ceguera ideológica, el problema dejaba de ser la pérdida de contacto de la élite política con la realidad. Deng y algunos de sus hombres de confianza hacía tiempo que reconocían con admirable realismo los problemas que aquejaban a la economía china²⁷¹. Sin embargo, ahora ya no era posible achacar todos los males a la rigidez ideológica y a la desestabilización crónica del maoísmo, ni al aislamiento internacional de China. Así, y aunque parezca sorprendente por tratarse de un período tan breve, el fracaso de las viejas políticas económicas en los dos años que siguen a la desaparición de Mao es la causa más directa —o causa *eficiente*— que explica el cuestionamiento de los modelos mentales positivos que habían guiado al “socialismo” chino y que se habían mostrado poco efectivos para pilotar el desarrollo del país. El continuismo se había mostrado inviable y los modelos necesitaban ser revisados urgentemente. Emerge un consenso entre la élite del Partido de que es necesario un enfoque económico más sólido y realista; en definitiva, más *científico*. Tras el fracaso del Plan a Diez Años, según Naughton (1995), los líderes eran conscientes de que “la economía china no podía dar un salto hacia adelante” y que frente a los cantos de sirena del *iluminismo voluntarista* de Mao, era necesario tomarse un respiro para centrarse en los cuellos de botella que atenazaban al sistema económico antes de retomar el impulso hacia adelante (p. 74). Sin embargo, aunque pocos dudaban de que se requería audacia para hacer las cosas de un modo distinto y atacar la raíz de los problemas, diferentes figuras y corrientes dentro de esa misma élite diferirán en sus recetas, y sobre todo en el grado de audacia y los riesgos que estarán dispuestos a asumir para experimentar con lo nuevo.

²⁷⁰ Por eso argumenta Naughton (1995) que no es tanto el acceso a la tecnología occidental (tan importante para el éxito de las reformas de Deng), como el fracaso inicial en su utilización, lo que contribuye a inducir las reformas de mercado.

²⁷¹ A título ilustrativo, el severo diagnóstico que ya en 1975 hace Deng de la economía (en una reunión del Consejo de Estado para discutir los planes acelerados para el desarrollo industrial) deja poca dudas al respecto. Deng (1984, pp. 26-28) se hace eco de: (i) que la agricultura es el fundamento la economía nacional y la industria debe ponerse a su servicio, y no al revés; (ii) del problema de falta de incentivos, pues nadie se responsabiliza de las cosas y hay que “dar a cada cual según su trabajo”; (iii) la necesidad de “ser competitivos en el mercado mundial” para lo que hay que aumentar la calidad de los productos; (iv) la industria, y en particular la industria pesada, está pobremente gestionada; el lamentable estado de la maquinaria y el “desperdicio” (*waste*) en las grandes empresas es “horroroso” (*appalling*) y un fenómeno común. Este realismo, que revierte el voluntarismo y la ficción maoísta, permite reconocer a Deng, e.g., que, sin una base sólida, mientras más se presiona y mete prisa al sistema industrial menos sube la producción.

Es en este contexto de finales de 1978 que se formaliza el alumbramiento de una nueva intencionalidad política²⁷² y se establecen las causas más directas del impulso reformista. Esto será posible por la alianza de Chen Yun y Deng Xiaoping, dos de las figuras políticas con mayor peso en el Partido. A pesar de que sus diferencias ideológicas se harán patentes en el futuro, esta alianza de conveniencia logra según Schoenhals (1991) una “transformación decisiva” en el “balance de fuerzas dentro del PCCh” (p. 265) que conduce a una relevante victoria táctica: el desalojo de Hua Guofeng del poder. Pero sobre todo, y en un plano estratégico más profundo, esta alianza tiene como objetivo la superación de las disfuncionalidades del maoísmo como condición previa al despegue económico. En consecuencia, sostiene Schoenhals, en 1978 empieza a producirse la “desmitificación” de la figura de Mao así como el repudio de su teoría de la revolución permanente (p. 244). El cambio en el clima ideológico será notable. Mientras que un año antes cualquier referencia a lo que Mao hizo o dijo era un argumento de peso dentro del Partido, tras la conocida como “controversia sobre el criterio de la verdad”²⁷³ se impone la visión pragmática que comparten Chen y Deng. Así, inspirados en la vieja idea china de “buscar la verdad a partir de los hechos”²⁷⁴, la adopción y posterior sacralización del lema de “la práctica es el único criterio de la verdad” pone fin a lo que había sido “la casi total politización de la vida en China” (p. 243).

Es importante entender esta transformación ideológica y su impacto sobre el vector de la intencionalidad en su justa medida. Chen y Deng coinciden en su voluntad de superar las rigideces ideológicas y dejar atrás la inestabilidad política y social crónicas para enfocarse en la economía. Este consenso se plasma en el histórico *Tercer Pleno del XI Comité Central del PCCh* en diciembre de 1978, cuando la lucha de clases deja oficialmente de ser la prioridad política y el desarrollo económico pasa a convertirse en el principal objetivo del Partido (Clarke, Murrell y Whiting, 2008, p. 381). En este pleno culmina un cambio radical de estrategia que prioriza la agricultura y exige una planificación más realista y coherente²⁷⁵. Además, con la sustitución de Hua Guofeng por Deng Xiaoping se da la puntilla a cualquier pretensión continuista. En definitiva, puede considerarse como un punto de bifurcación en la trayectoria institucional. Sin embargo, la nueva intencionalidad

²⁷² Recordamos que la definimos como el vector resultante del juego político que impulsa el cambio institucional.

²⁷³ Sobre este particular, véase el artículo de Schoenhals (1991): “The 1978 truth criterion controversy”.

²⁷⁴ Esta expresión (shíshì qiúshì, 实事求是) que data de los Anales de la Dinastía Han (Siglo II d.C.), la retomaría Mao en su época guerrillera (Yan'an). De hecho, como muestra del difícil equilibrio ideológico de la época, cuando Deng la utiliza en 1977, cita a Mao, si bien, obviamente, con una idea en mente muy distinta (Deng, 1984, p. 38).

²⁷⁵ Poco después, Chen Yun impulsa una planificación más realista que reduce inconsistencias así como el número de proyectos, e incluso anula importantes contratos firmados con empresas extranjeras (Naughton, 1995, p. 76).

política que emerge se sustenta en orientaciones que si bien son de gran trascendencia institucional (por lo que significa en cuanto a ruptura con el pasado) son demasiado genéricas. No existe entonces —ni lo hará años después de iniciadas las reformas— nada que se parezca a una hoja de ruta (Shirk, 1993). Así, aunque el Tercer Pleno marca el inicio de la era reformista y crea espacios para una línea política más flexible y pragmática (Naughton, 1995, p. 74), los detalles de la intencionalidad que impulsa la acción política se irán construyendo mientras se hace el camino²⁷⁶.

Finalmente, y puesto que el *pragmatismo* para evitar los errores del pasado podrá entenderse de diversos modos, pero habrá de encontrar su expresión concreta en la praxis, el Tercer Pleno supone el inicio de la confrontación dialéctica y continua negociación de políticas entre dos facciones del PCCh²⁷⁷: la *conservadora*, cuyo referente será Chen Yun, que buscará la mejora de la eficiencia económica dentro del orden económico socialista; y la facción *reformista* capitaneada por Deng que estará dispuesta a ir más lejos, y que no dudará en intentar alterar los fundamentos del orden económico y derribar los tabús ideológicos que se interponen en el camino hacia el desarrollo.

Los modelos subjetivos de Deng: ¿una meta-estrategia para las reformas?

Si bien no hay duda de que al terminar el Tercer Pleno e iniciarse las reformas no existe nada que se acerque, ni remotamente, a un gran plan coordinado para sustituir las instituciones ineficientes de la economía planificada por otras de una economía de mercado, la evidencia historiográfica sí permite delinear algunos elementos salientes de los modelos mentales que compartían Deng y sus lugartenientes reformistas (como Hu Yaobang), y que los distinguían de la facción más conservadora. En particular, conviene centrarse en los rasgos idiosincráticos de los modelos subjetivos de Deng. Y no sólo por su enorme influencia política, sino también por ser alguien con una serie de firmes convicciones que prefiguran un pragmatismo *sui generis* que, a modo de *meta-estrategia* para pilotar el cambio institucional, deja una huella profunda en la dinámica reformista (como veremos en el Cap. 8). Ya en 1978, las declaraciones y acciones de Deng revelan con suficiente claridad la existencia de esta meta-estrategia que aunque —en ausencia de planes preconcebidos y del conocimiento “técnico” necesario (como él mismo reconocerá)— irá

²⁷⁶ De hecho, recuerda Naughton (1995), el Tercer Pleno es eminentemente político y apenas se toman medidas económicas concretas. La única excepción, que tendrá un alto valor simbólico por romper con el pasado, fue la de transferir recursos a una agricultura que se hallaba en situación crítica y necesitada de “poder respirar” (p. 75).

²⁷⁷ Así, puesto que la *intencionalidad* detallada que habrá de impulsar el cambio en las instituciones económicas está aún por construir al acabar el histórico Tercer Pleno, un aspecto central para entender la dinámica reformista (como veremos en el Cap. 8) es explorar cómo esa intencionalidad va tomando forma y evoluciona.

declinándose de diverso modo según las circunstancias, provee líneas de continuidad que confieren consistencia a su modo de pilotaje del proceso reformista.

La Revolución Cultural, que Mao veía como su principal legado tras la expulsión de Chiang Kai-shek a Taiwán, era para Deng un tremendo error que había hecho “perder mucho tiempo”, por lo que era necesario desarrollar el país con rapidez pero sobre todo “sin repetir los errores” del pasado (Deng, 1984, p. 118). Su diagnóstico dejará pocas dudas: partiendo del más absoluto realismo —pues “sólo aceptando nuestro atraso podremos superarlo”—, la responsabilidad por el descalabro debía recaer “en primer lugar en el Comité Central y los comités del Partido en otros niveles”. En particular, porque su rigidez ideológica había impedido utilizar “los métodos correctos para guiar nuestro trabajo ideológico y teórico” y establecido “demasiadas zonas prohibidas” (p. 136). En este contexto y con el sentimiento de urgencia nacional acuciado por el éxito de los dragones asiáticos, la facción más reformista y el propio Deng se convencerán de que meros retoques al viejo modelo eran insuficientes. Así, frente a los conservadores, la corriente reformista será claramente más ambiciosa en cuanto a (i) los objetivos de crecimiento, (ii) los cambios necesarios en las políticas económicas y, sobre todo, (iii) el riesgo que estaban dispuestos a asumir, siempre, evidentemente, con el único límite de preservar la estabilidad política y social²⁷⁸. Es decir, serán más proclives a una experimentación audaz y a traspasar las lindes de lo ideológicamente correcto con el objeto de mejorar el fondo tecnológico y el capital humano entendido tanto en su vertiente técnica como de capacidad de gestión.

Más allá de esta orientación, ya en 1978 se hacen manifiestas dos ideas-fuerza interrelacionadas que Deng sostiene con firmeza hasta el final de sus días y que tienen gran impacto institucional al romper de forma contundente con el legado maoísta. En primer lugar, la eficiencia económica sigue unas reglas “científicas” determinadas que no admiten ideología. Por eso, para Deng no hay lugar para el voluntarismo y es imperativo rehuir de “eslóganes vacíos” de contenido²⁷⁹. El desarrollo económico que deberá ser la principal preocupación del Partido durante un largo tiempo a venir (p. 147), afirma Deng, debe hacerse “de acuerdo con la ley económica” (p. 99).

²⁷⁸ Por eso se entiende a MacFarquhar (2010, p. 16) cuando afirma que el mérito de Deng no será tanto reconocer con realismo el retraso acumulado por China (su “*diminished condition*”), como la valentía para asumir riesgos políticos que le permitirán transformar el desastre de la Revolución Cultural en energía reformista.

²⁷⁹ Como señala Deng en 1979, la política económica debe hacerse “más cuidadosamente” y orientarse a “resultados prácticos”. Para ello, se necesitan “métodos científicos”, no “cantar eslóganes vacíos” (Deng, 1984, p. 146).

En segundo lugar, y siguiendo con su pragmatismo a ultranza, Deng no tiene duda de que “uno debe aprender de aquellos que están más avanzados antes de poder cogerlos y sobrepasarlos” (p. 71). Y en el campo del desarrollo económico y social, esto significa necesariamente aprender de la experiencia de los países extranjeros²⁸⁰. Esto es ideológicamente asumible —siendo su contrario lo que ha llevado a los errores del pasado— porque “no [...] todo lo desarrollado en países capitalistas es de naturaleza capitalista”, pues “la tecnología, la ciencia y la capacidad de gestión avanzadas” que necesita China son “útiles en cualquier sociedad o país” y no tienen color político (p. 254). En definitiva, su afirmación ya en 1975 de que “es necesario hacer que las cosas extranjeras se pongan al servicio de China”, pone de relieve que su meta-estrategia reformista es tributaria de la doctrina *ti-yong*²⁸¹. En esencia, para Deng, cualquier elemento occidental susceptible de ser útil para China —es decir, de contribuir al *yong*— no puede despreciarse por motivos ideológicos. Y esto no sólo se circunscribe al ámbito de la tecnología, sino que al igual que en la Restauración Meiji que Deng pone como ejemplo (p. 34), se proyecta más ampliamente a los métodos de gestión, a la educación e incluso al ámbito institucional.

Esta meta-estrategia inscrita en el reformismo modernizador desde la élite (del tercer discurso modernizador que señalamos en 3.2) encarna la opción de máximo aperturismo ideológico hacia el *yong* occidental sin asumir los valores del liberalismo. De hecho, en una conferencia en marzo de 1978, aunque refiriéndose en concreto a la capacidad científica de China, Deng (1984, p. 71) expresa de forma ilustrativa una idea que marcará al proceso reformista en su conjunto: “China debe hacer una mayor contribución a la humanidad”²⁸² y para ello “debemos depender de nuestros propios esfuerzos, desarrollar nuestra propia creatividad y persistir en la política de independencia y autosuficiencia”. No obstante, aclara Deng, “la independencia no significa cerrar las puertas al mundo, ni la autosuficiencia significa una oposición ciega a todo lo extranjero”.

²⁸⁰ Deng afirmará tras el Tercer Pleno en diciembre de 1978 que “si nosotros no conocemos los métodos avanzados de gestión, debemos aprenderlos de aquellos que los conocen, sea en China o en el extranjero” (ibid, p. 114).

²⁸¹ Deng (1984, p. 32), refiriéndose en general a las ideas (literatura, arte, enseñanza, investigación) parafrasea a Mao (dado el complejo contexto político de finales de la Revolución Cultural) para reivindicar que “el pasado se ponga al servicio del presente” y para “hacer que las cosas extranjeras se pongan al servicio de China”. Evidentemente, Mao y Deng representarán dos formas muy diferentes de concebir y aplicar esos dos mismos principios.

²⁸² Deng afirma que esto era algo que Mao mencionaba con frecuencia, lo que da idea de la persistencia del CRC.

Conclusión

La ausencia de una hoja de ruta reformista, e incluso el insuficiente conocimiento sobre cómo reformar la economía, no significa, como hemos visto, que la corriente reformista que lidera Deng careciera de una aproximación general para abordar las reformas. Sin embargo, esa meta-estrategia *ti-yong* sólo podrá adquirir verdadera relevancia institucional cuando en la dinámica del juego político se traslada a la intencionalidad política. Y, como veremos en el Cap. 8, esto no será siempre será el caso, o sólo lo será de forma parcial, pues a pesar del poder de Deng Xiaoping, la facción conservadora siempre actuará como contrapeso ideológico y fáctico.

Bajo la perspectiva del MGPCI que presentamos en el Cap. 3, tras el Tercer Pleno en diciembre de 1978 —el punto considerado como “*t₀*” del proceso reformista²⁸³—, la foto del EI en China arroja la imagen de (i) un régimen político inmerso en una crisis de *legitimidad* y con una élite política que comparte un sentimiento de urgencia para mejorar el bienestar de la población y recuperar el atraso comparativo. A pesar de ello, las reformas parten de (ii) una *intencionalidad* política aún pendiente de construir en detalle y en la que ya se atisba la fragmentación ideológica entre sus corrientes reformista y conservadora, pero que ya contiene importantes elementos básicos compartidos en cuanto a su orientación: e.g., restablecer el orden político y social, así como la capacidad del Estado; evitar los errores del pasado en política económica; adoptar un enfoque pragmático y reducir el corsé del dogmatismo político. Por otra parte, (iii) la élite del PCCh se enfrenta a severas limitaciones de *transmisibilidad*, tanto por falta de conocimiento económico y de gestión, como por el lamentable estado de la administración pública. Todos estos factores constituyen el caldo de cultivo sobre el que operará Deng y contribuyen a explicar el enfoque gradualista y experimental que termina prevaleciendo.

Finalmente, todos estos elementos son necesarios para esclarecer la heterodoxia *coyuntural* de las instituciones chinas al menos durante la era de Deng²⁸⁴. En efecto, aunque parezca paradójico por la rápida superación de muchas de las disfuncionalidades del maoísmo, la impronta que éste deja en las *formas* institucionales de la China reformista no debe infravalorarse ya que explica en gran medida las *instituciones transitorias* (recordamos a Yingyi Qian en el Cap. 2) cuya heterodoxia

²⁸³ Obviamente con ciertas dosis de arbitrariedad pues el cambio institucional es continuo y difícilmente “discretizable”.

²⁸⁴ En el sentido de que no es de raíz cultural, y por tanto inextinguible (e.g., ligada a un modo de gobernanza alternativo al liberal), sino que responde a limitaciones coyunturales de *intencionalidad* y *transmisibilidad*.

da pie a la PIC en su versión canónica. Además, si bien la dependencia de trayectoria en N3 y N4 significa que todo proceso de cambio se realiza sobre el “ t_0 ” de una realidad institucional y estructural preexistente, este efecto es más acusado aún en el caso chino pues el enfoque pragmático y experimental que predomina se apoya deliberadamente en la herencia recibida y evita el recurso (institucionalmente fútil) a la *tabula rasa* y a una reconstrucción institucional en lógica de *big bang*. Por este motivo, y como el Cap. 8 pondrá de relieve, no hay área de la economía contemporánea que escape completamente a la influencia del legado maoísta (Naughton, 2007, p. 56), ni tampoco, podemos añadir, institución (al menos de la era de Deng) cuya *forma* no refleje su impronta.

CAPÍTULO 8

LA ERA DE REFORMAS: DESARROLLO CON INSTITUCIONES HETERODOXAS

1. Introducción

Una vez realizado un análisis histórico que arroja luz sobre el origen y la evolución del marco institucional chino —tanto de sus instituciones más arraigadas como de aquellas que configuran la herencia directa que recibe Deng en N3/N4—, es necesario acometer un análisis *contextual* o *contingente* del proceso reformista. Este análisis contingente del N3 y su evolución desde 1978 hasta finales de 2015 abarca un período de tiempo considerable —más de tres décadas y media— en el que China experimenta una profunda transformación en prácticamente todos los órdenes. A pesar de la abundante literatura existente, la amplitud y complejidad de las reformas es tal que su análisis difícilmente puede ser detallado o incluir un relato minucioso de las instituciones heterodoxas que emergen. Habremos de contentarnos con una análisis aproximado y orientado al objeto de esta tesis: entender la *heterodoxia* que da pie a la PIC y ofrecer una evidencia *triangulada* convergente y suficientemente sólida para validar los supuestos, hipótesis y corolarios¹.

El Análisis Contingente *triangulado* que aquí proponemos tiene algunas similitudes con la metodología con el AIHC de Avner Greif (1998). En particular porque es una aproximación a la vez deductiva e inductiva, en la que *teoría* y *base empírica* se complementan para desarrollar y evaluar hipótesis sobre el comportamiento de las instituciones de interés². En este sentido, Greif propone un análisis institucional *positivo* cuya metodología empírica combina en modo *interactivo* una modelización teórica adaptada al contexto (*context-specific*) con un conocimiento *denso* del episodio analizado³. Asimismo coincidimos con Greif en que es fundamental *explicitar* quién formula (o qué organizaciones) y cómo las reglas del juego, así como la base normativa de N2 — que este autor llama *creencias* y *normas*— que prevalece.

¹ Aunque un corolario se deduce teóricamente de una hipótesis, en este trabajo serán objeto de validación específica.

² Es decir, como ya hemos explicado, las instituciones no pueden simplemente deducirse de ninguna teoría.

³ Así, una vez que se identifican las instituciones relevantes en determinadas coordenadas espacio-temporales mediante un análisis empírico, la modelización adaptada al contexto y la evidencia historiográfica son imprescindibles para formular y contrastar predicciones relativas a las mismas (Greif, 2003).

Existe, sin embargo, una diferencia significativa con respecto a Greif. En vez de utilizar modelos *ad hoc* basados en la teoría de juegos⁴, aquí aplicaremos el conjunto del marco meta-teórico previamente desarrollado y nos apoyaremos en una serie de herramientas generales (e.g., MGPCI). Y esto tiene al menos dos implicaciones significativas.

La primera es que, a diferencia de Greif (2003, pp. 19-20) para quien, una vez realizada la “identificación empírica de las interacciones recurrentes (...) o de los patrones de comportamiento que queremos comprender” es necesario (i) identificar los *elementos* institucionales relevantes de N3 y N2 que inciden en tales patrones⁵ y (ii) posteriormente modelizarlos para acotar el conjunto de instituciones que son posibles, nuestro modelo meta-teórico *northiano* arraigado ya prevé positivamente que en ausencia de coacción totalitaria, los patrones generales de N3 deben ser una proyección de N2. Esta predicción, encapsulada en la hipótesis de consistencia simbólica, hace que en nuestro caso, el foco del Análisis Contingente sólo deba centrarse en el esclarecimiento *ad hoc* de las condiciones contextuales de N3/N4 que, sobre la base de su arraigamiento en N2, conducen al equilibrio *específico y real* que emerge en N3.

La segunda implicación es que para el estudio de un proceso de cambio institucional orientado a metas, lo ya avanzado en relación a la *problemática de la TED* estructura la aproximación analítica y metodológica en N3. Esto es así porque se ocupa primero de identificar y modelizar el subnivel meta-institucional dentro de N3 relativo al modo de gobernanza que es *posible* (por su arraigamiento) y que genera un *patrón básico de articulación de la acción colectiva*: e.g., Estado *activista* vs. *reactivo*. En consecuencia, el análisis de las instituciones de menor jerarquía (e.g., el sistema judicial o los DP) no tiene que partir de cero ni ser un ejercicio totalmente *ad hoc*, sino que ya nace enmarcado y ha de abordarse a la luz del tipo de gobernanza que prevalece.

De este modo enmarcado, el Análisis Contingente de las reformas chinas —en tanto proceso de cambio institucional *pilotado, arraigado y adaptativo* que en un contexto real genera *resultados* institucionales ortodoxos— debe centrarse en (i) los cambios que se producen en el *juego político* y que permiten esclarecer cómo emerge una nueva *intencionalidad* política que impulsa (o pilota) el cambio institucional. Sólo entonces, tendrá sentido analizar (ii) cómo esta *intencionalidad* induce

⁴ Lo que tiene más sentido en la lógica analítica *comparada y evolutiva* a muy largo plazo que emplea Greif (e.g., para reflejar cómo rasgos culturales distintivos inciden en la trayectoria institucional) que en el horizonte temporal mucho más reducido de las reformas chinas en el que han de considerarse más factores y tal modelización resulta poco útil.

⁵ Greif (2003) se refiere en concreto a “rules” y “organizations” (N3) y a “beliefs and norms” (N3).

en última instancia *formas* institucionales finales que son *simbólicamente* consistentes y además satisfacen el reto de la *equifinalidad* institucional, es decir, que a pesar de su heterodoxia son *adaptativamente* consistentes con las metas que establece la TED⁶. Para llegar hasta este punto, lo que *de facto* supone la validación empírica de las dos hipótesis formuladas, habremos de considerar atributos específicos de la *intencionalidad* reformista —la *credibilidad* percibida por los agentes, la *orientación* consistente con los principios básicos de la TED— y de su *transmisibilidad*.

El Análisis Contingente *triangulado*, como anticipamos en el Cap. 6, se desarrolla a través de dos ejercicios:

- 1) Un Análisis Contingente propiamente dicho que bajo la forma de un AIH *positivo* del proceso reformista (en el marco temporal de la agencia) adopta un *enfoque dinámico y holista*. Es dinámico porque se centra en la *construcción* diacrónica de la *intencionalidad* política, y *holista* porque integra dicha construcción dentro del conjunto del EI, relacionándola con el conjunto de factores y transformaciones de N3/N4 que inciden en su conformación así como con el SC en el que debe quedar arraigada para otorgarle un significado *emic* correcto.
- 2) Un ejercicio de *integración* que sobre la base ya *nivelada* de una aproximación de primer orden, aporta una valiosa evidencia empírica cualitativa y cuantitativa específica al DII. La *integración triangulada* de esta nueva información proveniente de una literatura especializada, fiabiliza una adecuada interpretación de la misma y contribuye a la validación de las hipótesis en el plano meta-institucional de la gobernanza. Y, posteriormente, a la luz de las relaciones de dependencia funcional jerárquica dentro del DII, también validar los corolarios en el nivel más desagregado y de menor jerarquía del sistema judicial y protección de los DP.

Todo análisis contingente ofrece necesariamente un considerable margen de maniobra al investigador. Por consiguiente, consciente del riesgo de caer en un cómodo análisis retrospectivo *funcionalista y ah hoc*, y para dotarlo de mayor robustez, procuraremos ceñirnos a las constricciones que nos hemos auto-impuesto y que provienen de tres fuentes: (i) el conjunto del marco teórico en el que nos apoyamos; (ii) las pautas metodológicas y relativas al enfoque empírico establecidas en el epígrafe 4.2.2 del Cap. 6; y finalmente (iii) el uso de las herramientas que hemos

⁶ Es decir, a diferencia de Greif, al tratarse de un proceso de cambio institucional orientado a metas, no nos vale sólo con constatar la preservación de la consistencia simbólica sino también la *equifinalidad* institucional.

ido desarrollando para el análisis de N3: e.g., el MGPCI (Fig. 3.3.), el Diagrama del Reformador (Fig. 5.2) o la *Teoría del Compromiso Conductual* (TCC) presentada en el Cap. 3.

Por otra parte, aunque el objetivo es llegar mediante una perspectiva *triangulada* a una validación empírica que aun siendo aproximada, el lector juzgue como suficientemente fiable, la realidad es que el enfoque dinámico y holista que adopta el Análisis Contingente *triangulado* nos acerca mucho a lo que sería un análisis institucionalista del conjunto del proceso reformista. Así, a pesar de su orientación a la cuestión de investigación, al mantener un foco en el nivel meta-institucional de la gobernanza política, este análisis ofrecerá una visión general y estructurada que revelará las principales claves de la dinámica reformista. Para ello se nutre de gran variedad de fuentes secundarias, tanto de autores extranjeros como chinos: desde las narrativas y análisis más influyentes de las reformas chinas, pasando por documentación o informaciones oficiales, semi-oficiales y oficiosas que se generan en la élite del PCCh o en torno a ella⁷, hasta estudios muy especializados tanto cualitativos como apoyados en datos cuantitativos. Nótese, sin embargo, que esto no exige como regla general un análisis minucioso de los detalles del proceso reformista ni tampoco llegar a una *gran* narrativa, pero sí aplicar ocasionalmente el “zoom” sobre los episodios *críticos* bajo una perspectiva de la dinámica del proceso reformista.

En definitiva, emergerá un *relato* consistente que, enriquecido por la integración y análisis de información específica al DII, nos lleva hacia una comprensión más plena y significativa del proceso reformista que excede en gran medida del problema de investigación aplicada del que se ocupa la tesis. Y esto tiene implicaciones prácticas ya que de forma natural arroja luz para poder responder a una serie de preguntas:

- 1) ¿En qué es heterodoxo el proceso reformista seguido por China?
- 2) ¿Cuáles son las causas de esa heterodoxia?
- 3) ¿De qué forma se manifiesta y qué implicaciones tiene?
- 4) ¿Por qué a pesar de su heterodoxia las reformas son exitosas?

⁷ En el caso de China no es infrecuente segregar, como hace el influyente *China Leadership Monitor* de la *Hoover Institution* (Swaine, 2016), entre fuentes oficiales, semi-oficiales y oficiosas (*authoritative*, *quasi-authoritative* y *non-authoritative*). Esto es relevante porque sólo las dos últimas, y en especial las fuentes oficiosas, son indicativas de los debates en curso en la élite política. Por otra parte, dado el estrecho control de los medios de comunicación y el escaso interés del PCCh por airear públicamente los entresijos del proceso legislativo, las fuentes oficiales sólo vienen a reflejar un acuerdo más o menos consensuado al que ya se ha llegado, con frecuencia con meses o años de retraso con respecto a la apertura de los debates internos. El caso extremo de este retraso o *decalage* en la información oficial son los cambios constitucionales que generalmente se limitan a sancionar una realidad *de facto* ya existente.

5) ¿Cómo ha evolucionado la heterodoxia (y paradoja) institucional china y seguirá (previsiblemente) haciéndolo?

El resultado del análisis pondrá de manifiesto que la *dinámica institucional* y de forma implícita las respuestas a todas estas preguntas gravitan en torno a un elemento explicativo común: la dependencia de trayectoria⁸. Pero ésta, en coherencia con la topología del EI, y como resumimos en la Figura 5.2 (en lo que quizás sea una de las aportaciones más sustanciosas de esta tesis), debe declinarse en relación a las oportunidades y constricciones asociadas a cada uno de sus niveles. Pues los distintos niveles constituyen fuentes de continuidad *estática* (al partir de determinadas condiciones iniciales) y *dinámica* no equivalentes: e.g., no es lo mismo una restricción tecnológica o de estructura económica de N4, que las restricciones institucionales de N3 o las más tenaces y difusas que impone el arraigamiento en N2/N1. E incluso, como vimos, convendrá también segregar dentro de N3 entre subniveles, pues tampoco serán cualitativamente homologables los que tienen diferente jerarquía funcional: e.g., la meta-institución del juego político o sus diversos subjuegos (e.g., el PCCh o la política elitista), o incluso los modelos mentales privativos de actores políticos clave. En definitiva, se identificarán los principales factores que inciden en la dependencia de trayectoria del conjunto del EI y se verá cómo cada uno de ellos, operando en el marco espacio-temporal correspondiente según lo la topología del EI, influyen en la dinámica institucional.

Llegados a este punto, y abordando cada uno de los cinco interrogantes en orden, en este capítulo se verá que (1) el proceso reformista es heterodoxo no en su orientación —en el *qué*— sino esencialmente en el *cómo*; es decir, China ha generado los resultados institucionales *ortodoxos* para alcanzar el estatus de *economía de ingresos medios*: un aumento drástico de la productividad impulsado (al menos hasta el 2010) principalmente por una transformación estructural de su economía (en lógica *lewisiana*) y por la acumulación de capital. Para ello, las reformas han tendido a aumentar sistemáticamente la importancia del mercado como mecanismo de asignación de recursos; a realinear los incentivos de los agentes económicos desde actividades redistributivas a productivas; a integrar la economía china en la economía global; a fomentar la inversión nacional y extranjera; a mejorar la provisión de bienes públicos por el Estado (e.g., infraestructura, marco

⁸ Como afirma Greif (2003), el estudio de la dinámica institucional en Economía ha pasado por tres fases. Una primera que asocia las instituciones económicas con rasgos culturales fijos de un sociedad (e.g., el espíritu del capitalismo *weberiano*), superada a partir de la década de 1970 por la visión de la NEI de instituciones como reglas del juego o como patrones de comportamiento que responden a cambios en el entorno. Y, sólo más recientemente, una tercera que sitúa el foco en los factores que conceden al cambio institucional su característica *dependencia de trayectoria*.

regulatori, educación, etc.); y a mantener una política macroeconómica prudente. La heterodoxia, por tanto, se circunscribe a la *forma* de abordar el doble reto de realizar la transición hacia una economía de mercado y a la vez salir del subdesarrollo: sin cambio de sistema político, con un enfoque gradualista, híbrido y experimental.

También se pondrá de manifiesto que (2) las causas iniciales de la heterodoxia —superficial o transitoria— son coyunturales (N3/N4) y habrán de buscarse sobre todo en las constricciones de índole político-administrativo a las que debió enfrentarse la élite reformista. En un sentido muy directo, en la pugna ideológica y de intereses creados entre facciones del PCCh, aunque también influirá la escasa *transmisibilidad*: e.g., como los propios líderes reformistas reconocerán, la falta de conocimiento sobre *qué* reformar y *cómo* hacerlo, y la reducida capacidad del Estado para desplegar sus políticas a lo largo y ancho del país.

El pragmatismo a ultranza de Deng, consistente en “navegar” sin hoja de ruta y con un enfoque *aproximado* entre las múltiples constricciones para desatascar los principales “cuellos de botella” del sistema económico sin fracturar los consensos políticos y sociales, se manifestará en (3) la emergencia de una serie de instituciones heterodoxas: e.g., reformas agrarias sin privatización de la tierra; zonas económicas especiales desligadas del conjunto de la economía; sistema de doble carril en el que conviven la planificación centralizada y el mercado; empresas rurales colectivas *de jure* y privadas *de facto*, etc. Estas “instituciones transitorias” —*subóptimas* pero factibles dadas las restricciones de N3/N4— se alejarán sensiblemente de lo que suelen considerarse mejores prácticas internacionales y tendrán como común denominador unos estándares de definición y protección de DP muy alejados del ideal occidental y que darán pie a la que hemos definido como PIC canónica.

A pesar de la heterodoxia, las reformas chinas tienen éxito porque en congruencia con los condicionantes impuestos por la estructura económica, así como por los recursos y capacidades disponibles (N4), generan una aproximación tendencial hacia los *resultados* institucionales universales (incentivos) que favorecen el crecimiento económico y la acumulación de conocimiento según la TED. Sin embargo, (4) los determinantes más profundos del crecimiento que explican el impulso, la viabilidad y sostenibilidad de las reformas derivan de su arraigamiento político, social y cultural. Es decir, de la capacidad de Deng para reorientar la intencionalidad política e impulsar unas reformas que, a pesar de ciertos episodios críticos, preservarán los grandes consensos políticos

y sociales (tácitos) existentes (N3) y que, realimentada por el éxito material que producen, fortalecerá la legitimidad del régimen de acuerdo con una base *normativa* compartida (N2).

A partir de la administración de Jiang Zemin, el enfoque reformista se vuelve progresivamente sofisticado. El *capital reformista* acumulado permite definir una *gran estrategia* de transición hacia una *economía de mercado socialista* que será planificada y pilotada desde el centro. Este proceso desemboca en el fortalecimiento global de las capacidades del Estado y en la superación de las constricciones que limitaban el margen de maniobra de Deng. Se consolidan así los cimientos que van a permitir al gobierno trasladar su *intencionalidad* a la acción política de forma efectiva⁹. Sin embargo, aunque en este contexto de creciente *transmisibilidad* las instituciones económicas se modernizan —produciéndose una cierta “convergencia hacia instituciones normales” que hacen de China “un país más fácil de entender” (Naughton, 2007, p. 10)—, los principales índices de calidad institucional siguen penalizando a China porque un régimen autocrático, con un amplio margen de maniobra y sin los contrapoderes propios al Estado de derecho de las democracias liberales occidentales, no puede generar un sistema sólido de DP y en consecuencia no es conducente a un crecimiento económico sostenible a largo plazo. Aunque esta heterodoxia en la gobernanza política perpetúa la PIC, es posible demostrar que desde el inicio de las reformas se ha producido un cambio en la naturaleza de la heterodoxia institucional china: (5) de una heterodoxia transitoria obligada por las constricciones de la era Deng —de la que surgen las ya extintas *instituciones transitorias*— se pasa a una heterodoxia de raíz y con visos de permanencia que es fruto del arraigamiento de N3 en un SC idiosincrático. Esto es, de una *intencionalidad* de la élite política que en condiciones de elevada *transmisibilidad* proyecta con nitidez un modo de gobernanza arraigado en N2/N1.

Este capítulo se estructura en cuatro apartados. Tras este primero de introducción, el segundo apartado se centra en la fase inicial de las reformas: la conocida como “era de Deng” entre 1978 y 1993. Retomando las condiciones del t_0 reformista delineadas en el subapartado 5.2 del Cap. 7, este apartado pone énfasis en una perspectiva dinámica del cambio institucional: el pilotaje de Deng en la fase crítica y lo sitúa en relación a las distintas fuentes de dependencia de trayectoria. Incluye un análisis relativamente denso de algunos episodios críticos que marcan la trayectoria reformista.

⁹ Una *voluntad* reformista dentro de un PCCh más cohesionado; un *conocimiento* adecuado sobre qué hacer y cómo proceder; y una *capacidad* administrativa suficiente para llevarlo a la práctica.

El tercer apartado cubre la era reformista post-Deng, y se subdivide en tres períodos de diez años correspondientes a las administraciones de Jiang Zemin (1993-2003), Hu Jintao - Wen Jiabao (2003-2013) y Xi Jinping - Li Keqiang (a partir de 2013), y que entrañan un *recambio generacional* en la cúpula del PCCh asociado respectivamente a las tercera, cuarta y quinta generaciones¹⁰. Este período esclarece la emergencia de un nuevo enfoque reformista sofisticado que permite visualizar con claridad el arraigamiento cultural del juego político.

El cuarto apartado —en donde converge todo desde un punto de vista teórico y empírico— adopta una estrategia de triangulación arraigada que analiza los datos cualitativos y cuantitativos más desagregados que ofrecen los estudios especializados que se ocupan del DII. Aquí culmina el esfuerzo de validación empírica de las hipótesis, supuestos y corolarios tanto a nivel meta-institucional como en cuanto a las instituciones dependientes: el sistema judicial y de DP. El apartado concluye demostrando que la PIC —tanto en su versión canónica como meta-institucional— es producto de un doble sesgo *eurocéntrico* y *formalista* asociado a la praxis dominante de una NEI desarraigada que penaliza a China por una doble heterodoxia reformista: (i) de *proceso* (*gradualismo* vs. *big bang*) y (ii) *sustantiva* relacionada con el arraigamiento de N3 en un SC distinto al occidental y que hace inviable la praxis del monocultivo institucional.

2. La primera fase de las reformas: la era de Deng Xiaoping (1978-1993)

El período de reformas se inicia con el histórico comunicado del Tercer Pleno del XI Congreso del PCCh en diciembre de 1978. Esta especie de “manifiesto oficial” que resucita el viejo proyecto de las “Cuatro Modernizaciones”¹¹ pondrá en marcha un proceso de profundos cambios políticos, ideológicos y económicos (Xu, 2011), que partir del XIII Congreso Nacional del PCCh (CNPC) en 1987 tomaría el nombre que mantiene hasta la actualidad: el período de “Reforma y Apertura” (*Gaige Kaifang* o 改革开放)¹². El resultado de las reformas no es sólo una transición efectiva hacia el mercado sino un impresionante crecimiento intensivo que el informe de Hofman y

¹⁰ Siendo Mao Zedong y Deng Xiaoping los máximos exponentes de la primera y segunda generación respectivamente.

¹¹ La sinuosa historia de las *Cuatro Modernizaciones* inicialmente anunciada por el primer ministro Zhou Enlai en 1963 es ilustrativa de los vaivenes del maoísmo y del ambiente hostil que encontraría por lo general el ala más moderada y pragmática del PCCh en la China radicalizada de Mao para impulsar una política de desarrollo realista. Este proyecto, que perseguía una modernización radical de la agricultura, industria, defensa y ciencia y tecnología, caería en el olvido hasta que Zhou lo rescataría en 1975 en una de sus últimas apariciones públicas.

¹² Traducido al inglés como “Reform and Opening”. Aunque “kaifang” significa “apertura”, ésta debe entenderse según su uso habitual en China como “abrirse al mundo”; por eso, en español a veces se traduce como “puertas abiertas”.

Wu (2009) para el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo atribuye a una triple transformación de la estructura económica del país¹³. En el transcurso de poco más de tres décadas, China pasará (i) de ser un país predominantemente agrícola a uno dominado por la industria y los servicios; (ii) de ser una economía prácticamente cerrada a una abierta; y (iii) de ser una economía dominada por el Estado a una economía de propiedad mixta¹⁴.

Siguiendo a Qian y Wu (2003), este período reformista puede dividirse en dos grandes etapas. La primera, dominada por la figura de Deng Xiaoping como artífice del proceso de reformas, se caracteriza por la introducción incremental de incentivos y estímulos de mercado en amplios sectores de la economía pero sin dismantlar los elementos de la planificación económica centralizada. Fue la fase más crítica e incierta en la medida en la que se dieron episodios de desajustes económicos y movilización social —como el interludio de Tiananmen— que alterarían el balance de poder a favor del ala más conservadora del PCCh y más reticente con el proceso de reformas. Esta fase inicial concluye en noviembre de 1992 cuando el Tercer Pleno del XIV CNPC hace irreversible el impulso reformista y fija como objetivo de las reformas el establecimiento de una economía moderna de mercado.

Esta decisión política supone un punto de inflexión estratégico que tendrá importantes implicaciones para la segunda fase de las reformas. Durante esta fase —entre 1993 y la actualidad—, China vive el progresivo dismantelamiento del sistema de planificación económica centralizado, la paulatina introducción de instituciones económicas inspiradas en las “mejores prácticas” internacionales, al menos formalmente, y la consagración de la propiedad privada (ibid, p. 9). Asimismo, el crecimiento exponencial de su peso económico le llevará a lo largo del nuevo milenio, y especialmente a partir de 2008, a afianzarse como la potencia “ascendente” dentro del denominado *G2*; es decir, como uno de los dos actores imprescindibles —junto con los EE.UU.— en la gobernanza del orden económico mundial (Steinberg, 2010).

Las reformas durante la era de Deng Xiaoping han sido consideradas como heterodoxas porque con su naturaleza gradualista y experimental desafiaron el consenso dominante en la disciplina económica —al menos en la época— sobre cómo lidiar con los dos problemas a los que China se

¹³ El profesor Wu Jinglian, coautor de este informe, es considerado el economista chino contemporáneo más influyente. Reconocido por su independencia, ha sido asesor de varios de los líderes reformistas más importantes desde la década de 1980 hasta nuestros días. Véase la introducción de Barry Naughton al libro “Voices of Reform in China” (Wu, 2013).

¹⁴ Este tercer punto se matizará más adelante y, como veremos, sólo podrá considerarse ajustado a la realidad en un sentido *formal* de propiedad y no de control *efectivo* en última instancia.

enfrentaría simultáneamente¹⁵: la transición desde una economía planificada a una de mercado y el desarrollo económico del país. Como quedará ilustrado a lo largo de este capítulo, la heterodoxia en el enfoque económico y en las instituciones que emergerán como resultado del mismo, así como el éxito cosechado por la atípica vía china, sólo pueden entenderse una vez que los hechos económicos quedan *arraigados* dentro de un marco analítico más amplio —sobre todo político, pero también social y cultural—. Este apartado aborda (i) los antecedentes y condicionantes a los que se enfrenta Deng Xiaoping y su facción reformista; (ii) las características principales de las reformas que surgen a la luz de aquéllos; (iii) el cambio institucional en la era de Deng bajo una perspectiva dinámica; y resume (iv) las principales fases e hitos del proceso reformista durante este período.

2.1 Antecedentes directos y condicionantes del impulso reformista¹⁶

El profesor Xu Chenggang señala que tras la muerte de Mao en 1976, la élite del PCCh era consciente de que “el crecimiento económico era un asunto de vida o muerte para el régimen” (2011, p. 1088), por lo que se llegó a un consenso sobre tres puntos básicos: (i) preservar el monopolio en el poder del PCCh; (ii) impulsar el crecimiento económico que a partir de entonces debía entenderse como la esencia del socialismo; y (iii) adoptar procedimientos colegiados para la toma de decisiones políticas. Sin embargo, más allá de ese consenso de mínimos, defiende Susan Shirk¹⁷ (1993), no había nada “inevitable” o predeterminado en cuanto a la dirección de las reformas porque no existía un acuerdo sobre qué reformar y cómo hacerlo (p. 23). De hecho, a mitad de 1977 existían al menos dos proyectos u orientaciones que competían en el seno del PCCh con la propuesta más reformista del recientemente rehabilitado Deng Xiaoping¹⁸.

En sentido estricto, el final del maoísmo no se produciría hasta que una serie de factores anclados en la cultura política china contribuyeron a decantar un proceso sucesorio complejo, y no

¹⁵ Los líderes chinos siempre dieron por hecho que ambos desafíos estaban estrechamente relacionados y que por lo tanto debían abordarse a la vez (Naughton, 2007, p. 86).

¹⁶ Esto entronca directamente con el proceso de superación de la ideología maoísta que se ha abordado en el subapartado 5.2 del Cap. 7.

¹⁷ El libro de Susan Shirk “La lógica política de las reformas económicas en China” (*The Political Logic of Economic Reform in China*) publicado en 1993, recoge el trabajo de campo de la autora —especialmente entrevistas a responsables económicos de la administración china— y es una fuente referencial sobre la economía política durante las reformas de la era Deng.

¹⁸ Una alternativa que según Shirk gozaba de gran influencia era la propuesta del conservador Chen Yun de mejorar la eficiencia de la economía planificada. La segunda era el *Gran Salto Hacia Fuera* (*Great Leap Outward*), un proyecto masivo de inversiones e importaciones impulsado por Hua Goufeng, el sucesor impuesto por Mao.

exento de riesgos¹⁹, del que emergería de forma natural el liderazgo de Deng (Pye, 1993, pp. 418-419). Tal y como señala Naughton, sólo él disponía del capital político suficiente para redefinir tanto la política interior como exterior de China (2009, p. 3). De hecho, a pesar de no ser un especialista en economía, entre mitad de 1977 y de 1979, “Deng reorientó prácticamente todos los aspectos de la política china alrededor del área clave de la política económica” (ibid).

Entender el curso y la naturaleza de las reformas implica por tanto el análisis de los objetivos principales y los supuestos —ideas sobre cómo actuar— de Deng, así como las “líneas rojas” ideológicas y otras constricciones exógenas que limitaban su margen de actuación.

Los objetivos y supuestos de Deng eran generales, de fondo más que de detalle. Sin embargo existían unas líneas rojas que Deng nunca estaría dispuesto a comprometer. En primer lugar, como señala Shambaugh, se trataba ante todo de asegurar la continuidad del PCCh, para lo que Deng centraría su agenda política en los aspectos que consideraba imprescindibles: “mejorar la productividad económica y la vitalidad social, y maximizar la seguridad nacional de China” (1993, p. 482). Por otra parte, fiel a la tradición política china y reafirmado por la emergencia de los NPI asiáticos, Deng estaba firmemente convencido de que para desatar el potencial económico era imperativo un Estado fuerte y estable. Así, afirmará reiteradamente que la estabilidad era la condición prioritaria sobre todo lo demás (Deng, 1994, p. 214). Su deseo de relajar el grado de control que el Partido ejercía sobre la economía y la sociedad tendría que coexistir en todo momento con la defensa de la hegemonía del PCCh (Shambaugh, 1993).

Esta dicotomía cristaliza en los denominados “cuatro principios cardinales” que formula Deng en 1979 y que *de facto* fijan los límites tolerables del aperturismo ideológico y político hasta nuestros días. En esencia, estos principios consagran la inviolabilidad del liderazgo del PCCh para perseguir el socialismo de forma autocrática en representación de los intereses del pueblo. Por otra parte, y en línea con el credo del PCCh, Deng comparte la idea de que sólo el socialismo podía “evitar la polarización de la riqueza y traer prosperidad común” (Deng, 1994, p. 231). Este condicionante ideológico quedará plasmado en el imperativo de “reforma sin perdedores” (Lau, Qian y Roland, 2000). En un plano más profundo, la línea de continuidad institucional de la

¹⁹ Véase MacFarquhar (1997) para un relato detallado del final del maoísmo. Según este autor, el proceso sucesorio, de naturaleza informal, se resolvería a favor de Deng gracias a la movilización de una mayoría silenciosa de cuadros del PCCh que nunca comulgaron con la Revolución Cultural. Aun así, se llegarían a producir episodios de gran tensión (e.g. para desalojar del poder al “Gang de los Cuatro”) que pudieron incluso desembocar en una guerra civil (ibid, p. 309).

doctrina “ti-yong” afloraría en la idea de “modernización con características chinas”. Deng, aunque partidario de aprender de la experiencia extranjera, daba por hecho que cualquier política debía ser inevitablemente adaptada a las condiciones propias de China (Yahuda, 1993, p. 555). Es decir, la especificidad china no permitía la copia de modelos extranjeros. En definitiva, aun sin cerrarse al mundo, China estaba “condenada” a encontrar su propio camino para salir del subdesarrollo.

Otros factores de índole coyuntural y exógenos a la voluntad e ideas de Deng constreñían su margen efectivo de acción. Entre ellos cabe señalar tres. En primer lugar, la rivalidad entre la facción más reformista dentro del PCCh, encabezada por el propio Deng, y los conservadores, que agrupados en torno a la figura de Chen Yun, eran más partidarios de mantener la primacía de la planificación sobre el mercado y se mostraban reticentes ante el aperturismo económico e ideológico. En este contexto, Zhao Ziyang, principal lugarteniente de Deng y responsable del diseño de la política económica, se enfrentaba a un proceso complejo de negociación y búsqueda de consenso que le llevaría a adoptar un enfoque reformista cauteloso (Naughton, 2007). En un trabajo referencial sobre la cuestión, Susan Shirk (1993, p. 6) sostiene que “el reto real de las reformas económicas chinas era el político”. Así, afirmará la autora: “todo economista chino con el que me he encontrado cree que la trayectoria de las reformas chinas refleja una lógica política”.

La situación política entre 1976 y 1993 sería lo suficientemente compleja y delicada como para justificar un enfoque *gradualista* que permitiese el consenso entre facciones; y *experimental* que convenciese a los escépticos en base a resultados tangibles. Estos condicionantes políticos se hacían patentes en la sucesión de los denominados ciclos *fang-shou*. Estos ciclos se iniciaban con una fase de claro impulso reformista, generalmente acompañada de una mayor apertura política e ideológica —*fang* o *relajación*— que tendía a sobrecalentar la economía, generando inflación y un aumento generalizado de la corrupción. Ante estos efectos perversos, se iniciaba una segunda fase de corrección —*shou* o *restricción*— que en ocasiones representaría una involución reformista y un mayor recurso a la planificación centralizada. En ella, el ala conservadora retomaba el control sobre la agenda política para impulsar políticas más restrictivas orientadas a enfriar la economía, a restablecer el equilibrio macroeconómico y a luchar contra los focos potenciales de desestabilización que amenazaban al orden político y social²⁰. Esto daría lugar según Naughton

²⁰ Sobre la relación dinámica entre (i) la formación de facciones y competición entre ellas y (ii) los ciclos *fang-shou*, y el “extremadamente complejo patrón del desarrollo político chino” (p. 15) entre 1976 y 1993, véase Baum (1996).

(2007, p. 97) a una trayectoria reformista de “dos pasos adelante y uno hacia atrás”²¹ que alcanza su punto álgido durante el “interludio de Tiananmen”, cuando el gobierno intenta dar marcha atrás al proceso reformista, llegando incluso a considerar la recolectivización de la agricultura (Qian, 2000).

Un segundo e importante condicionante del que Deng, con su habitual pragmatismo, era perfectamente consciente —y que expresaría explícitamente en varias ocasiones²²— era que China carecía del conocimiento necesario para “desarrollar la economía a gran escala” (Deng, 1984, p. 118). Las reformas chinas se iniciaron más de una década antes de que los países socialistas del este de Europa —la URSS y sus satélites del COMECON— tuvieran que enfrentarse al mismo reto. La ausencia de precedentes históricos de relevancia, unido al convencimiento de la especificidad china, haría que las reformas chinas nunca dependiesen de asesores económicos extranjeros. Como señalan Qian y Wu (2003), la agenda reformista siempre será determinada por los propios chinos.

Un tercer factor que dificultaba la adecuada implementación de las políticas del gobierno central era, además del alto grado de descentralización administrativa, la fragmentación y el lamentable estado en el que el maoísmo había sumido al aparato del Partido-Estado (Pye, 1993). No sólo el Partido se debatía entre aperturismo y continuismo, sino que la capacidad y el grado de cohesión de la propia burocracia china estaban profundamente disminuidos por unos cuadros que habían sido seleccionados en su día en base al “color” político y no a sus competencias técnicas.

A pesar del considerable poder que ejercía Deng, su carácter pragmático le llevaría a “navegar” entre las constricciones para impulsar su agenda reformista. Como bien señala Shambaugh (1993), aun siendo proclive a un enfoque más radical, Deng sólo empujaría en esa dirección cuando le era posible hacerlo²³. De hecho, el “pragmatismo de Deng con mayor frecuencia le haría ocupar la zona intermedia” (p. 489); especialmente, ya que, como señala Shirk (1993), la mayoría de decisiones

²¹ Naughton (2007, p. 97) identifica múltiples períodos en los que las reformas tomarían impulso (1979, 1984, 1987-1988) y otros en los que el reforzamiento de la facción más conservadora llevaría a la “corrección” de lo que ésta entendía eran los excesos reformistas (1981-1982, 1986, 1989).

²² Por ejemplo, Deng en 1979 afirma que “hay muchas cosas que no comprendemos todavía, y somos inexperimentados”. Por este motivo “tenemos que reconocer también que inevitablemente habremos de cometer errores en algunas materias y encontrar dificultades en algunas áreas” (Deng, 1984, p. 118).

²³ Shirk ofrece una analogía muy esclarecedora del proceso reformista: era como “empujar las piedras de la muralla de la burocracia china” (1993, p. 6). Cuando Deng y sus aliados —Hu Yaobang y Zhao Ziyang— se encontraban piedras sueltas las empujaban hasta hacerlas caer. Pero, “cuando las piedras no se movían, no gastaban energía empujando”.

sobre política económica a nivel central debían tomarse por unanimidad y no por mayoría, lo que *de facto* otorgaba derecho de veto a aquellos que se oponían a las iniciativas más radicales²⁴.

2.2 Características de las reformas

A la luz de lo expuesto en el epígrafe precedente, es evidente que ni los objetivos ni las constricciones —ya fuesen “líneas rojas” ideológicas o condicionantes coyunturales— eran específicos del proyecto reformista de Deng, sino que hubieran sido igualmente aplicables para el conjunto del PCCh, incluyendo a la facción conservadora.

Por otra parte, se puede argumentar con Hofman y Wu (2009, p. 16) que se dieron pasos significativos en la dirección de algunas de las prescripciones de la corriente económica convencional: abrir el país al comercio e inversión internacionales; facilitar la entrada de empresas de propiedad privada; liberalizar precios; fortalecer el sistema de DP; controlar la inflación, etc.

Surgen por tanto dos preguntas: ¿qué convierte a la experiencia reformista china en un proceso único y heterodoxo? Hofman y Wu (2009) ofrecen una respuesta clara a esta pregunta: es la forma; es decir, el “cómo” de las reformas. Una vez aclarado esto: ¿qué determina el “cómo”, o lo que es lo mismo, la *idiosincrasia* del proceso de reformas chino? La respuesta es que será precisamente el pragmatismo a ultranza de Deng Xiaoping el factor explicativo más inmediato sobre “cómo” se desarrollan las reformas, dotándole de su singularidad y, más importante aún, de su sostenibilidad. Esto es así, como se verá a continuación, porque lo más característico del pragmatismo de Deng es que lleva implícito el respeto a los condicionantes que emanan del arraigamiento del nuevo modelo de desarrollo económico en su más amplio marco político y social. A diferencia de otros países en transición (e.g. la antigua URSS), Deng logrará profundizar el impulso reformista en un espacio temporal relativamente reducido sin fracturar los consensos políticos y sociales existentes.

La transición china, en una primera aproximación (en N3/N4), es el producto de las interacciones entre factores económicos y políticos e ideológicos. Así, la forma y la amplitud de las reformas quedan determinadas en particular por los intereses creados dentro del PCCh (Qian, 2000). Por este motivo, el cambio institucional “de arriba a abajo” que impulsa el gobierno chino —

²⁴ Según Naughton (2008), es posible identificar una docena de líderes en la China de los años ochenta con cierta capacidad para vetar algunos aspectos de la política económica. Entre ellos destaca el grupo de los “ocho inmortales”: Deng Xiaoping, Chen Yun, Peng Zhen, Li Xiannian, Wang Zhen, Yang Shangkun, Song Renqiong y Bo Yibo (p. 101).

entendido en el sentido *northiano* de alterar las reglas de juego— parte del esfuerzo deliberado de Deng Xiaoping y sus lugartenientes por impulsar políticas factibles, en el sentido de respetar la líneas rojas ideológicas y las constricciones externas, que eran a la vez favorecedoras del mercado y preservadoras de la estabilidad político-social. Todos los condicionantes previamente expuestos llevarían de forma natural a traducir la orientación pragmática (y no rupturista) de Deng en un enfoque *gradualista y experimental* en base a objetivos sencillos. Siempre y cuando no se rebasaran las líneas rojas —y amenazase la estabilidad del sistema— las políticas reformistas tendían a ampliar la esfera de libertades individuales y el margen de acción de los agentes económico-sociales dentro de una creciente lógica de mercado. El resultado de cada iniciativa, recuerda Naughton (2007), era juzgado esencialmente en base a su impacto sobre el crecimiento económico en vez de por su contribución programática a la transición como tal. Esto será así, continúa este autor, especialmente durante la era Deng, porque “los reformadores literalmente no sabían adónde iban” (p. 86), es decir, carecían de una hoja de ruta y se limitaban a buscar formas de mejorar las muchas y evidentes ineficiencias asociadas con la economía planificada. La célebre analogía del propio Deng de que había que “palpar las piedras para cruzar el río” (mozhe shitou guohe, 摸着石头过河), se convierte así en el epítome de la *naturaleza aproximada* que asume el proceso reformista para llegar a la otra “orilla” en la que se suponía aguardaba el gran objetivo común: la prosperidad económica bajo el régimen del PCCh.

Un factor clave para el éxito del impulso reformista fue la reorientación de la ideología del PCCh, de la que el propio Deng sería artífice, y que no quedaría definitivamente consolidada hasta finales del 1992. El primer paso dentro de este complejo proceso de “emancipación de la mente” para superar el dogmatismo maoísta, fue afirmar que la “práctica” (y no la utopía política) debía erigirse en el “único juez de lo verdadero” (Qian 2000). Y para Deng el *desarrollo* era la única verdad definitiva (Naughton, 2007, p. 99). Por ello, como resume su archiconocida frase “no importa el color del gato mientras cace ratones”, Deng asumiría personalmente la tarea de introducir lo que Heike Holbig (2006) denomina los elementos de *flexibilidad* ideológica necesarios para crear un nuevo sistema de incentivos que, promoviendo valores sociales compatibles con las reformas de mercado, lograra “liberar” el comportamiento de los agentes económicos²⁵. Esta flexibilidad

²⁵ A lo largo de los años ochenta, el foco político pasa de la lucha de clases a una modernización económica que admite que unos se enriquezcan antes que otros, pero que nadie resulte perdedor en términos absolutos. Esto, según el propio Deng, requería dar un paso clave: la superación del igualitarismo heredado del maoísmo (Deng, 1994, p. 115).

ideológica, según esta autora, debía convivir con elementos de *continuidad* para estabilizar las expectativas y reducir el desasosiego de los agentes sociales y políticos ante los profundos cambios institucionales. Deng se esforzó en mantener siempre un delicado equilibrio en el discurso ideológico del Partido entre la flexibilidad necesaria para eliminar las trabas que dificultaban el proceso reformista y una continuidad, que en aras a la preservación de la legitimidad del régimen, no sólo le llevaría a afianzar algunos de los valores centrales, y por tanto transversales, del PCCh (e.g., la igualdad social o la soberanía nacional) sino también a ser deliberadamente cauteloso en sus críticas al legado del Partido y en especial a su máxima figura histórica: Mao Zedong.

El gradualismo no sólo sería determinante para soslayar las resistencias políticas. La falta de conocimiento y experiencia de los líderes chinos sobre cómo reformar hacían inviable el diseño *ex ante* de planes detallados para buscar soluciones óptimas. En un entorno administrativo descentralizado y en el que muchas regiones eran prácticamente autosuficientes, el gradualismo adoptaría frecuentemente la forma de experimentación en el que las iniciativas reformistas quedaban inicialmente limitadas a algunas zonas o sectores pilotos (Hofman y Wu, 2008). Esto tenía una serie de ventajas ya que permitía:

- i) Dentro de un Partido y burocracia fragmentados geográfica e ideológicamente, dirigir selectivamente los experimentos reformistas hacia las zonas y sectores más propicios y con líderes más motivados. Esto permitía aumentar las posibilidades de éxito.
- ii) Obtener información valiosa sobre el desarrollo de las mismas —identificando procedimientos administrativos y políticas complementarias— así como valorar el impacto sobre el crecimiento económico antes de decidir su modificación, extensión o eliminación.
- iii) Mitigar el riesgo de desestabilización del sistema y preservar el impulso reformista ya que, si el experimento fracasaba, los daños quedaban contenidos geográfica o sectorialmente, lo que evitaba ofrecer argumentos adicionales a los escépticos con el proceso de reformas.

En suma, se trataba de llegar de forma pragmática y bajo un enfoque “aproximado” a aquellas políticas reformistas “por descubrir” que aunque *subóptimas* (*second best*) eran ante todo viables. Es decir, que podían funcionar dadas las múltiples y severas constricciones generales que aquejaban al conjunto del sistema económico y político. Constricciones que afectaban a la construcción de la *intencionalidad* política y que obligaban a supeditar los objetivos y la dinámica reformista a

consideraciones extra-económicas de mayor orden; pero también, y de modo notable, constricciones de *transmisibilidad* derivadas de una base de recursos y capacidades disponibles limitada: e.g., conocimiento reformista, capacidad administrativa, medios materiales, capital financiero y humano.

La confluencia de todos estos factores, y otros específicamente relacionados con la organización y el precario estado de la administración territorial, harán que el desarrollo del proceso reformista siga una senda *sui generis*. La cuasi-autarquía regional y la descentralización administrativa habían dado pie a importantes intereses creados en las delegaciones administrativas y del Partido a nivel local que dificultaban la aplicación generalizada de políticas estandarizadas para todo el país. Para vencer estas resistencias, la relación centro-periferia quedaría gobernada por un modelo de “acuerdos particularizados”²⁶ (*particularistic contracting* en expresión de Shirk). Así, en un ejemplo más de pragmatismo, Deng no busca por lo general imponer la aplicación sistemática de sus políticas²⁷ —previamente validadas en lógica experimental en las fases-piloto—, sino que permite a las distintas provincias realizar una aplicación selectiva y caso por caso de las mismas, garantizando así su compatibilidad con las “necesidades” y los intereses creados locales. Este singular *modus operandi*, señalan Brandt y Rawski (2008, p. 16), estaría claramente enraizado en una tradición administrativa china, condicionada por la enorme superficie y variedad geográfica del país, que podría caracterizarse como de “gobierno del hombre”, y que difiere substancialmente del concepto del “gobierno de la ley” —o Estado de derecho— occidental. Así, en vez de leyes, reglamentos y disposiciones minuciosos, “las políticas nacionales enfatizaban principios y directrices generales” (p. 17), ofreciendo un amplio margen discrecional a las autoridades locales para adaptar las directrices centrales según su criterio²⁸.

Ante este insólito y complejo panorama —al menos desde la aspiración a la nitidez predominante en la perspectiva occidental—, cabe preguntarse: ¿cómo era posible pilotar unas reformas que carecían de hoja de ruta y en las que las políticas del gobierno central no sólo no eran vinculantes, sino que carecían de definición precisa y más aún de procedimientos detallados y

²⁶ Estos acuerdos, que también se aplican con las empresas estatales, según Shirk (1993), mitigaban los efectos redistributivos y aseguraban su compatibilidad con los incentivos (intereses creados) locales. Cada vez que se intentó la alternativa, es decir, imponer reformas “universales” (e.g. de precios y fiscales), éstas fracasaron (p. 16).

²⁷ Deng daría múltiples muestras de su actitud. E.g.: al referirse a los cuadros que inicialmente se negaron a aplicar las reformas rurales, diría: “Nuestro enfoque es permitir que la gente mantenga opiniones diferentes” ya que las reformas “solamente serán universalmente aceptadas cuando los hechos muestren que son correctas” (Deng, 1984, p. 104).

²⁸ Este amplio margen decisorio explicaría por qué en la tradición confuciana un burócrata debía ser no sólo competente sino también “virtuoso”. Esto contrasta con el concepto *weberiano* del burócrata occidental: ante todo un ejecutor neutro y competente sujeto a procedimientos que, al menos en teoría, deberían estar perfectamente definidos.

formales para su ejecución? ¿Cómo alinear incentivos pro-reforma en un entorno caracterizado por la descentralización administrativa y sujeto a la tendencia centrífuga de múltiples conjuntos de intereses locales? Afortunadamente, la literatura sobre el proceso de reformas económicas en China es muy amplia, y podemos apoyarnos en algunas de las conclusiones de algunos trabajos de referencia. De este modo, se pueden identificar tres factores principales cuya interacción esclarece la mecánica reformista en relación a estas preguntas:

- i) Un empoderamiento político efectivo otorga a los gobiernos locales un amplio margen de actuación y los medios efectivos para ejercerlo. Las provincias dispondrán de margen de maniobra para aplicar, o no, las directrices centrales y llegar a “acuerdos particularizados” tendentes a armonizar las políticas reformistas con los intereses locales. Su efecto será reducir disfuncionalidades y evitar la emergencia de perdedores. Sin embargo, lo que hará efectivo el amplio grado de autonomía es la descentralización fiscal que se introduce a partir de 1980 y que concede a los gobiernos provinciales una tasa de retención marginal del 100% sobre los ingresos fiscales (una vez satisfecha una cantidad pactada con el gobierno central) y un mayor margen discrecional para el uso de los mismos. El resultado será un potente sistema de incentivos para desarrollar la economía local y ampliar la base impositiva (Qian, 2003).
- ii) Una redefinición ideológica impulsada por el aparato central del PCCh que termina permeando a todos los niveles del Partido-Estado y de la sociedad, y que contribuye de forma decisiva a generar un clima generalizado pro-mercado y pro-crecimiento²⁹. El “criterio de las fuerzas productivas” consistente en afirmar que toda política favorecedora del crecimiento económico era por defecto “socialista”, se impone durante la era de Deng a pesar de ser objeto de críticas por los conservadores en los períodos *shou* (Fewsmith, 1997). Por otro lado, las consignas ideológicas emitidas por Pekín tienden a ser calculadamente vagas y a adoptar la forma de eslóganes que se difunden en discursos, periódicos y en los omnipresentes “pósters de grandes caracteres” (*dàzibào*). Estas consignas serán objeto de estudio, interpretación y discusión tanto por los cuadros del Partido y funcionarios a todos los niveles, como por la ciudadanía en general (Brandt y Rawski, 2008, p. 16), y jugarán un rol clave para alterar la

²⁹ Holbig (2006) desmonta el mito de que la obsesión con el crecimiento económico habría convertido a la ideología en algo irrelevante. Nada más lejos de la realidad, como muestran los capítulos de McFarquhar, Baum y Fewsmith en “The Politics of China” (McFarquhar, 1997). De hecho, las dos figuras más prominentes del PCCh y que más influirían en las reformas —Deng Xiaoping y Chen Yun— mantendrían posturas ideológicas distantes (Naughton, 2008).

percepción de los agentes políticos, sociales y económicos sobre lo que era deseable, permisible y lo que estaba vetado.

iii) Una política de personal controlada por el gobierno central que crea un potente sistema de incentivos pro-crecimiento al ligar la retribución de los cuadros políticos-administrativos locales y sus perspectivas de promoción interna al cumplimiento de los objetivos económicos pactados. Esto se muestra según Whiting (2006, p. 32) como un complemento extraordinariamente efectivo de la “formación” ideológica de cara a aumentar el compromiso hacia el Partido y su política desarrollista. Deng siempre atribuirá una gran importancia a la selección y formación de los cuadros del Partido³⁰, entre otros motivos porque en otra muestra de pragmatismo, y en aras a preservar el frágil equilibrio político, opta por canalizar su impulso reformista a través de la misma estructura política y burocrática del Estado heredada desde los años cincuenta (Shirk, 1993). Por tanto, como sostiene Xu (2011, p. 1092), es primordialmente a través de la política de personal centralizada, y sobre todo mediante la selección directa de los líderes provinciales y la definición del sistema de incentivos, que Pekín logra controlar políticamente un sistema en el que la mayoría de las decisiones económicas se tomaban de forma descentralizada.

La confluencia de estos tres mecanismos informales de alineación de incentivos, sorprendente reminiscencia del viejo orden imperial³¹, desempeña un papel instrumental en el cambio institucional jerárquico —de arriba a abajo, o *top-down*—. La China de la era Deng se convierte en un gigantesco y descentralizado laboratorio de experimentación reformista que habilita e incentiva a las autoridades políticas de todo nivel a ensayar nuevas estrategias para crear riqueza. Al nivel más alto, el gobierno central (i) experimenta con políticas económicas que no interfieren con el núcleo de la economía planificada (e.g., creando Zonas Económicas Especiales o dejando a las zonas rurales más pobres al margen de la planificación central), a la vez que (ii) relaja el monopolio estatal sobre los sectores industriales no estratégicos para permitir la entrada de nuevos jugadores que operan en condiciones de mercado³². Ambas iniciativas —la estrategia que Naughton (1995, p. 11) califica de *desarticulación* y la de permitir nuevos “entrantes”— estuvieron políticamente

³⁰ Para Deng era “una cuestión (...) estratégica de la que dependía el propio destino del Partido” (1984, p. 277).

³¹ Un gobierno imperial centralizado en Pekín que en base a la armonización ideológica y a la política de personal gestiona una amplia red de mandarines administradores locales que gozan de un amplio margen discrecional.

³² Nos referimos a empresas colectivas rurales, pequeñas empresas privadas y empresas con capital extranjero. Brandt y Rawski (2008, p. 13) ofrecen una idea de la magnitud de este fenómeno: en la década de los ochenta, el número de empresas industriales registradas en China pasan de 377 mil a casi 8 millones.

motivadas ya que, como señala Shirk (1993), será una forma efectiva por parte de la élite reformista de sortear la resistencia de los intereses creados dentro del aparato del Partido-Estado.

Simultáneamente, a nivel local, sostienen Brandt y Rawski (2008), las autoridades políticas entran en una especie de competición generalizada —en un *tournament*— para encontrar modos *innovadores* de favorecer (i) el crecimiento económico, (ii) las exportaciones o (iii) la atracción de inversión extranjera, y a la vez (iv) hacer méritos para aumentar la visibilidad nacional de sus acciones y logros de cara a la promoción de su carrera política. Y también, por supuesto, para (v) beneficiarse de las nuevas corrientes de ingresos y alimentar las redes clientelares. Así, señalan estos autores, a diferencia de la administración pública en la mayoría de países subdesarrollados, más inclinada a la colusión con las élites extractivas locales, en China los gobiernos provinciales y locales se convierten en los más fervientes valedores del *desarrollismo* económico (p. 18).

Por otra parte, la difusión de las mejores prácticas reformistas es extensiva y eficaz. Además de la emulación natural, los líderes pro-reforma nacionales diseñaron diversos mecanismos: e.g., la rotación de los líderes reformistas exitosos entre regiones y su promoción a niveles superiores; el envío de “equipos de estudio” de regiones atrasadas para aprender de las “vitricas” reformistas, etc. También, las famosas *misiones de inspección* del gobierno central ayudarán a centralizar y ampliar el repositorio de experiencias exitosas así como a erradicar aquellos experimentos que habían desembocado en resultados considerados política o socialmente desestabilizadores.

Todo este proceso se ve reforzado por un recambio generacional, propiciado por Deng, que inyecta savia nueva en el aparato político-administrativo: e.g., mediante la jubilación de los viejos revolucionarios con credenciales ideológicas y la integración de jóvenes profesionales y graduados universitarios, incluyendo algunos formados fuera de China. Esto contribuye a consolidar lo que Brandt y Rawski (2008) describen como una potente coalición reformista “pro-crecimiento” (p. 19). El resultado de todo ello marca la etapa reformista post-Deng al desencadenar un círculo virtuoso en el que cada ensayo reformista exitoso tiende a favorecer al siguiente. La experiencia acumulada se convertirá con el tiempo en un valioso “capital reformista”. Un acervo que aumentará la capacidad de la élite china para diseñar e implementar nuevas reformas (Hofman y Wu, 2011).

2.3 Perspectiva dinámica del cambio institucional: el *pilotaje* de Deng

La caracterización del cambio institucional jerárquico expuesta más arriba adopta una perspectiva esencialmente estática y centrada en el juego político³³. Es decir, ignora el proceso dinámico e iterativo de (i) cambio institucional jerárquico, seguido por (ii) la respuesta inducida en los agentes económicos que retroalimentada y evaluada por la élite política a su vez genera (iii) nuevos cambios de arriba a abajo. Sin entrar en detalle en tal análisis, sí conviene adentrarnos en este tercer punto de la dinámica reformista ya que ayuda a poner de relieve el arraigamiento de las políticas económicas³⁴; es decir, su profundo condicionamiento por factores políticos y culturales. Se trata de indagar (i) cómo la élite central del PCCh percibe y evalúa los resultados de las reformas emprendidas y (ii) de qué forma reacciona ante ellos. Esto es especialmente útil para mostrar que sí existe una cierta consistencia dinámica en el proceso de reformas y que ésta está ligada al *pilotaje aproximado*, pero *pilotaje* al fin y al cabo, de su artífice Deng Xiaoping. Esto además servirá para desmontar algunas críticas vertidas en contra de una supuesta propensión, por parte de los investigadores que defienden las ventajas del gradualismo, a justificar la coherencia reformista china mediante lo que para Woo (1999) es un ejercicio forzado de “racionalización” *ex post*³⁵.

En primer lugar, conviene aclarar que aunque parece fácil valorar y analizar el éxito de las reformas chinas *a posteriori*, Naughton (2007) nos recuerda que el éxito de la primera fase del proceso reformista (en la década de 1980) nunca pudo darse por hecho mientras se desarrollaba. En efecto, “la reforma siempre sería controvertida, y sus logros constantemente sometidos a un duro escrutinio por parte de los conservadores escépticos con la reforma” (p. 97). Los problemas provocados por la expansión incontrolada en las fases *fang* eran desestabilizadores social y políticamente³⁶: e.g., una inflación que erosiona las rentas urbanas, un aumento de la criminalidad y

³³ Tal y como afirma Naughton (2008, p. 100), la transición en su conjunto fue “un proceso interactivo que implicaba la acción política de arriba a abajo (*top-down*) y la respuesta e innovación de “abajo a arriba” (*bottom-up*).

³⁴ En este subepígrafe nos interesa caracterizar el “*pilotaje*” del proceso de reformas más que los modos específicos que adopta la respuesta inducida de los agentes económicos.

³⁵ Como vimos en el Cap. 2, Woo (1999) critica la idea de que el enfoque experimental desata un círculo virtuoso “accidental”, y defiende la idea de la “Escuela Convergente” de que el crecimiento económico chino se produce no gracias a un gradualismo forzado por las luchas internas en el PCCh, sino a pesar de él.

³⁶ Como muestra Ren (2009), aunque aún en su infancia y plagada por limitaciones de diversa índole, las encuestas que realizan los organismos oficiales durante la década de los ochenta lograrían tomarle el pulso de forma efectiva a la opinión pública. Así, el *Economic System Reform Institute of China* (ESRIC) condujo 14 encuestas longitudinales que revelaban tres fases en cuanto a la percepción pública sobre las reformas: (i) entre 1984 y 1985, un gran entusiasmo asociado al inicio de las reformas urbanas; (ii) en 1985 se produce un aumento de la insatisfacción y (iii) a partir de 1986 conviven visiones favorables y desfavorables.

la percepción de que las reformas generaban desigualdades sociales y una corrupción generalizada con tintes tradicionales de nepotismo³⁷. Esto crea serias dudas en la cúspide del PCCh y un creciente malestar social que se intensifica conforme avanza la década de los ochenta y que aflora en la crítica de los intelectuales y las movilizaciones estudiantiles. Estos problemas, de los que la élite política era perfectamente consciente³⁸, contribuían a una polarización entre las dos facciones del Partido (Shirk, 1993). Como afirma Fewsmith (1997), “la reforma había generado una serie de profundos cambios sociales” y la pregunta que obsesionaba al Partido era “cómo debería responder ante estos cambios” (p. 473), o dicho de otra forma qué “línea política” (como se denominaría entonces) asumir en relación a una serie de cuestiones, todas ellas relacionadas con el Estado, la sociedad y la relación entre ambos³⁹.

Aunque algunos de estos problemas suscitan un consenso amplio dentro de la cúpula de PCCh, dando pie a contundentes campañas para luchar contra la delincuencia y la corrupción, sostiene Baum (1997, p. 354), otros son más controvertidos y resultan en un tira y afloja ideológico constante⁴⁰. Así, siguiendo con este autor, mientras que los líderes conservadores reafirman la importancia de la “moralidad individual” y critican el declive del “espíritu del Partido”, el oportunismo y la mentalidad de “hacerse rico rápidamente”, los reformistas apuntan a las raíces institucionales de los problemas desde una perspectiva sistémica y proponen ampliar el alcance de las reformas. Propondrán en vano abordar una cuestión central para la gobernanza política, aún hoy pendiente de resolución: la separación del PCCh de la administración del Estado para desarrollar

³⁷ E.g.: los *gaogan zidi*, o familiares de líderes del PCCh convertidos en empresarios, usaban sus “conexiones” con la burocracia del Partido-Estado para acceder a ventajas financieras y comerciales (Baum, 1997, p. 366).

³⁸ Por múltiples vías que mostraban que a mitad de los años ochenta era clara la erosión del apoyo popular —aunque todavía mayoritario— a las reformas (Baum, 1997). Entre estas vías podemos destacar las noticias, informes y cartas de quejas al gobierno que ofrecían una clara evidencia del creciente malestar popular, y por supuesto las encuestas. En particular, como reporta Ren (2009), una importante encuesta realizada en 1988 por el *Sociological Institute of the Chinese Social Science Association* en colaboración con el Buró de Estadística del Estado (*State Statistical Bureau*), sobre una muestra de 12.000 trabajadores en 16 grandes ciudades, revela que para dos terceras partes de los encuestados era urgente resolver el problema de la corrupción en el PCCh, mientras que más de la mitad opinan que hay que reconducir la degeneración ética de la sociedad. En cuanto a los principales riesgos que alimentan el conflicto social, el 64% de los respondientes lo atribuyen a la inflación y el 45% a una creciente disparidad en los ingresos. Otra encuesta mostraba que mientras que sólo el 20% pensaba que las reformas iban demasiado rápido en 1987, más de la tercera parte lo pensaban en 1988, apenas un año más tarde (Ren, 2009).

³⁹ Según Fewsmith (1997): (i) las relaciones entre el poder central y local; (ii) los rápidos cambios sociales de los que emerge una incipiente clase media; (iii) la creciente independencia de la élite intelectual; (iv) las expectativas crecientes de la sociedad; y (v) el miedo a las dislocaciones sociales provocadas por las reformas y a la emergencia de perdedores.

⁴⁰ Véase Baum (1997) y Fewsmith (1997). La brecha ideológica sería manifiesta: e.g. el líder conservador Peng Zhen se declararía abiertamente hostil a la idea de Deng de que unos podrían enriquecerse antes que otros (Baum, 1997). La supremacía *ideológica* importaba incluso fuera del Partido: e.g., en las manifestaciones, los estudiantes exigían al gobierno que reconociese la naturaleza “patriótica” y ética —no subversiva— de sus reivindicaciones (p. 396).

una burocracia moderna y sometida al imperio de la ley. Abogan, en resumidas cuentas, por diferentes soluciones ante una de las viejas dicotomías del cambio social: la *remodelación* del “individuo” o de las “instituciones” (p. 387). Ante tales contradicciones, que se manifiestan en los ya mencionados ciclos *fang-shou*, es especialmente notoria la persistencia de las diferencias de diagnóstico y propuestas de acción correctiva. Así, mientras el primer ministro reformista Zhao Ziyang todavía defiende en 1988 —¡10 años después de iniciadas las reformas!— la “emancipación de la mente”, es decir, el eufemismo para romper con las barreras ideológicas izquierdistas, así como la necesidad de profundizar en las reformas como vía para la estabilización social y económica el país, el líder conservador Li Peng, futuro primer ministro tras la caída en desgracia de Zhao, propone lo contrario: el cultivo de la ética socialista y un enfoque cauteloso en el que la estabilización debe ser condición previa a todo nuevo impulso reformista (Baum, 1997, p. 418).

El propio Deng encarna mejor que nadie estas contradicciones inherentes a la pretensión de dirigir desde “arriba” la dinámica de cambio institucional⁴¹. Por una parte, y alejándose de las tesis más conservadoras, tenía el convencimiento de que para dinamizar el proceso de modernización era imprescindible otorgar mayores libertades individuales, económicas, de pensamiento, etc.; por otra, esperaba que los nuevos “espacios” abiertos a los agentes sociales generasen una respuesta inducida (de forma voluntaria) que sirviese para reafirmar la legitimidad del PCCh. Evidentemente, esto no sería siempre el caso y las nuevas libertades, unidas a los efectos adversos ya mencionados, harían de caldo de cultivo de varios períodos de turbulencia social que llegarán incluso a poner en tela de juicio la legitimidad del Partido durante los años ochenta.

Aunque Deng opta (una vez más) por tomar el “camino del medio”, esto resulta más difícil conforme avanza la década y se acumulan las contradicciones: los dos objetivos supremos de *crecimiento y estabilidad*, en vez de converger, tendían a divergir (Baum, 1997, p. 342). Además, como sostiene Wu Jinglian, las reformas gradualistas reemplazan los viejos intereses creados de la economía planificada por otros nuevos que surgen del propio enfoque gradualista y que benefician a una “tercera fuerza social” compuesta por una amalgama de políticos-burócratas y agentes económicos que aprovechan de forma oportunista los “resquicios” abiertos por el sistema híbrido planificación-mercado para la extracción de rentas (*rent seeking*). Para preservar sus privilegios,

⁴¹ Como señala Baum (1997), Deng creía en el encaje de la libertad de mercado dentro de un orden político autocrático; de un ámbito socioeconómico moderno dentro de una “civilización espiritual socialista”; de una *intelligentsia* creativa y dinámica que contribuyese en el esfuerzo modernizador, dentro de los límites tolerables de la conformidad ideológica.

ésta se opondrá (i) a todo intento de involución reformista de los conservadores (la “primera fuerza social”) y también (ii) a los esfuerzos de los reformistas (la “segunda fuerza social”) para avanzar hacia un sistema de mercado “normalizado” (Wu, 2005, p. 404/5) que pusiera fin a una ineficiencia y corrupción de la que ambos polos del continuo político se culparán mutuamente.

Ante este complejo panorama, las disputas ideológicas para definir la *línea política* del Partido se acentúan y sus repercusiones irán más allá de la mera retórica, poniendo a prueba repetidamente los límites del pragmatismo de Deng. Su manera de abordar la ofensiva conservadora de 1985 contra las ZEE —criticadas por ser nidos de corrupción, decadencia moral y “adoración” de todo lo extranjero (Baum, 1997, p. 375/6)— es ilustrativa del enfoque que por lo general seguirá para pilotar el proceso reformista: alejado de maximalismos, Deng impondrá sus ideas centrales —tendientes a profundizar en el impulso reformista— y cederá cuando fuera necesario en el contenido, método y ritmo de las reformas en aras a la preservación de la estabilidad. Incluso estará dispuesto a tolerar algún paso hacia atrás por consideraciones tácticas.

El resultado es que, aunque la senda reformista rara vez será recta, al menos sí es posible afirmar que Deng logra pilotarla para que discurra dentro de los límites ideológicos que había trazado y que él mismo se encarga de aplicar en los momentos más críticos. Su objetivo será siempre evitar lo que él veía como los dos mayores riesgos para el éxito del proceso reformista:

- i) El riesgo de deriva izquierdista en las fases *shou*, encarnado en el empoderamiento ideológico y práctico de los conservadores y que Deng, habiendo vivido en primera persona la experiencia maoísta, siempre considerará como el mayor escollo para la modernización del país y la supervivencia del PCCh (Fewsmith, 1997, p 497). Deng gestiona este riesgo haciendo concesiones para apaciguar a la facción conservadora pero también poniendo coto a sus exigencias y esgrimiendo su fuerza como adalid reformista pues su convencimiento personal era —y la historia avala su acierto— que con una economía más próspera sería más fácil gestionar los conflictos políticos y sociales que inevitablemente surgirían (p. 484). Muchos de los alambicados esfuerzos por definir una ideología compatible con las reformas y por “vestir” las políticas reformistas con el ropaje “socialista” deben entenderse en este contexto.
- ii) El riesgo de deriva derechista en las fase *fang* que hacía que fuese la propia dinámica reformista la que creaba las condiciones que socavaban la estabilidad político-social y que

pondrá al régimen contra las cuerdas en al menos dos ocasiones durante la década de 1980. La élite política utilizaría una abigarrada terminología para lo que consideraba la raíz de los “males” inducidos por las reformas y que desafiaban la legitimidad del Partido. Un primer tema recurrente será el riesgo de “liberalización burguesa” en intelectuales y ciudadanos pudientes (e incluso en algunos políticos liberales) que estaban “contaminados espiritualmente” por los valores individualistas occidentales. Su forma de pensar y modo de vida eran sintomáticos de una ideología decadente (Baum, 1997, p. 353) que impedía la construcción de una “civilización espiritual socialista”. Hacia final de la década, con los vientos aperturistas de la *perestroika* y *glasnost* de Mijaíl Gorbachov, otro de los grandes riesgos del desviacionismo ideológico será el de la “evolución pacífica”: los conservadores consideraban estos nuevos aires como un pernicioso foco desestabilizador que amenazaba con contagiar a China. En definitiva, como un arma encubierta del imperialismo para lograr desde dentro —mediante la rebelión popular— lo que no había podido lograr desde fuera con la amenaza militar: derrotar al socialismo en China.

Estas dos derivas preocupan genuinamente a Deng por su capacidad para hacer descarrilar el proceso reformista tanto de forma directa (al comprometer los cimientos del sistema) como indirecta: dando munición a los conservadores más recalcitrantes. Es difícil exagerar la importancia del papel desempeñado por Deng y su destreza para pilotar esta compleja dialéctica. Por lo general, consciente de que estos desafíos eran el subproducto inevitable de las reformas y de que existían diferentes sensibilidades dentro del PCCh sobre qué límites eran tolerables —e.g., relativos a la libertad de expresión o a la influencia de los patrones culturales occidentales—, Deng opta por una posición intermedia y por fraguar alambicados consensos que permitiesen mantener el empuje reformista. Y aunque en dos ocasiones autoriza a los conservadores a lanzar campañas de rectificación contra los “excesos derechistas” —e.g., la “campaña contra la contaminación espiritual”⁴² de 1983 y la “campaña contra la liberalización burguesa”⁴³ de 1987—, el propio Deng pondrá coto a las mismas, mitigando su impacto sobre la política reformista y de puertas abiertas. En radical contraste con las campañas maoístas, éstas serían de corta duración y ejecutadas a través

⁴² Campaña izquierdista orientada a frenar el efecto desestabilizador de los modelos de vida burgueses y la cultura occidental (Baum, p. 356-357). Deng pondrá coto a esta campaña y obligará a dimitir a su impulsor (Deng Liqun) al considerar que sus métodos burdos y extremos del pasado (maoísta) amenazaban la política aperturista.

⁴³ Se produce tras las manifestaciones estudiantiles de final de 1986 y la destitución meses después de Hu Yaobang, acusado por el Politburó de haber sido blando con la “contaminación espiritual”, la “liberalización burguesa”, y de haber permitido una espiral de demandas liberales para una “occidentalización total” (Baum, p. 400).

del aparato del Estado, evitando la movilización de masas que Deng aborrecía⁴⁴. Su alcance se limitaría fundamentalmente al ámbito político e intelectual, por lo que sus efectos quedan confinados al cierre de algunas publicaciones, a destituciones puntuales del aparato político y a algunas (pocas) expulsiones del Partido de los miembros “liberales” más significados.

En los casos en que Deng percibía un riesgo inminente para la supervivencia del régimen, como ocurriría durante las manifestaciones estudiantiles de 1986 y 1989, se mostró decisivo y contundente: en el primer caso, retirando su apoyo al primer ministro reformista Hu Yaobang; en el segundo, con la sangrienta represión de la Plaza de Tiananmen y la remoción de su cargo (y arresto domiciliario) del hasta entonces principal artífice de la política reformista, Zhao Ziyang. Sin embargo, esta misma determinación para preservar la estabilidad y el monopolio del poder del PCCh la mostrará para no permitir jamás que la facción conservadora *secuestrara* el proyecto reformista, como casi sucede durante el *interludio de Tiananmen*⁴⁵ cuando el propio Deng pierde temporalmente el control sobre la agenda política (Baum, 1997). Frustrado al constatar que las mayores libertades públicas podían volverse contra el régimen, Deng terminará convencido de la imposibilidad de “tener éxito sin el recurso a los métodos dictatoriales” (p. 398).

En suma, el pragmatismo de Deng que impregna su estilo de pilotaje institucional no sólo es un factor central que, dadas las constricciones del sistema, caracteriza la naturaleza del cambio institucional impulsado por el gobierno en sentido estático; también contribuye de forma decisiva a dotar al proceso de reformas de una cierta consistencia que bajo una perspectiva dinámica integra la respuesta inducida “de abajo a arriba” en el bucle del cambio institucional. En consecuencia, sin el esfuerzo deliberado de Deng por “navegar” entre los dos extremos que podrían hacer encallar la nave reformista —el freno conservador y la desestabilización social producida por el sobre-calentamiento reformista— las reformas chinas tal y como las conocemos no pueden entenderse.

En efecto, aunque en este entorno altamente constreñido (por N3 y N4), como señala Baum (1997), las reformas no pudieron impulsarse de modo ordenado ni institucionalizado, sin ese indispensable elemento contingente que fue Deng hubiera faltado el prestigio y autoridad personal de un líder político necesarios para preservar al menos la apariencia de unidad y estabilidad política.

⁴⁴ El propio Deng afirmaría que la experiencia mostraba que “ningún problema de educación ideológica de masas pudo ser resuelto lanzando un movimiento”, sino con “persuasión exhaustiva y discusión calmada” (Deng, 1994, p. 319).

⁴⁵ Este período (entre 1989 y 1992) es crítico para Deng y el proceso reformista. Por primera vez, líderes conservadores acusaron veladamente al pragmatismo de Deng de abrir resquicios a la “evolución pacífica” (Baum, 1997, p. 398).

En efecto, como argumenta convincentemente Baum, en el “epicentro” del “mosaico” reformista y “personificando sus múltiples complejidades y circunvoluciones” se erigía la “diminuta figura del líder supremo de China”. Así, a pesar del monopolio del poder por parte del PCCh, y aunque pueda resultar sorprendente desde una visión desinformada y simplista, fue gracias al estilo particular de Deng que —“delicadamente maniobrando su camino a través de sucesivos ciclos económicos, luchas ideológicas, disputas terminológicas y cambios de viento político”— sería posible “contener y gestionar las profundas rivalidades personales y los antagonismos políticos” que periódicamente amenazaban con socavar la unidad de la coalición reformista (p. 16).

Todo esto confirma, tal y como defiende Shirk (1993), que el arraigamiento político es un factor explicativo primario para comprender la política económica china durante la primera fase de las reformas. Sin embargo, aun siendo meritorio y aportando luz frente a los enfoques desarraigados, este nivel de arraigamiento político es relativamente superficial y sus implicaciones susceptibles de modificarse a corto-medio plazo como de hecho sucederá en el período post-Deng⁴⁶. Por tanto, en el resto del capítulo será necesario extender el ámbito de análisis para incorporar niveles de arraigamiento más profundos que la dialéctica entre conservadores y reformistas: e.g., el poso ideológico compartido por la élite del PCCh y su entronque general con la cultura política china.

2.4 Fases e hitos principales del proceso reformista durante la era de Deng⁴⁷

Partiendo de un sistema económico planificado plagado de distorsiones, la primera etapa del proceso de reformas, la denominada *era de Deng*, se orienta según Qian (2000) fundamentalmente en tres direcciones: (i) la introducción de sistemas de incentivos de fácil implementación que estimulen la productividad; (ii) la alineación de precios con la oferta y demanda subyacentes; (iii) la apertura de la economía al mundo exterior aprovechando la rehabilitación internacional de China.

Siguiendo a Naughton (1995), dentro de la era de Deng se pueden distinguir tres fases:

⁴⁶ Se trata del arraigamiento de la política económica dentro del subjuego de la *política elitista* en el contexto de un marco institucional (N3) y factores de N4 coyunturales. De hecho, como se verá, en la era post-Deng estos equilibrios institucionales pueden cambiar a corto plazo: e.g., la lucha entre facciones dejará de ser un factor desestabilizador.

⁴⁷ Uno de los trabajos de referencia y más citados sobre las reformas de la era Deng es “Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993” de Barry Naughton (1995). Tanto la división de este período en fases como parte del contenido se basan en esta obra.

2.4.1 Fase 1: “El pájaro enjaulado” (1979-1983)

Durante el Tercer Pleno del XI CNPC en 1978, e inmediatamente después, se produce un replanteamiento de casi todos los aspectos de la economía planificada. El gobierno chino opta en primera instancia por aquellas reformas que parecen seguir un camino de mínima resistencia (Naughton, 1996), es decir, que dadas las restricciones permiten obtener una máxima ganancia con un mínimo cambio institucional. Así, los esfuerzos iniciales se orientan de forma natural hacia la eliminación de trabas y rigideces heredadas, como primer paso dentro del proceso de realineación del sistema de incentivos. Al igual que “un pájaro dentro de una jaula”, se introducen mayores cotas de libertad económica pero siempre dentro de los límites de la economía planificada⁴⁸.

Durante los primeros años de las reformas ningún área se presta mejor a la filosofía del “pájaro enjaulado” que una agricultura con comparativamente escasas exigencias de capital y que todavía en 1978 emplea al 80% de la población. Así, Deng lanza la primera fase de las “reformas rurales” en lo que será el estilo gradualista y experimental característico de su gobierno. Tras un período de prueba informal y descentralizado en el que se introducen incentivos a los campesinos según la producción, posteriormente se permite a algunas regiones piloto experimentar con el arrendamiento de la tierra a familias de agricultores. Surge así el exitoso modelo conocido como *Sistema de Responsabilidad Familiar* (SRF), que con los años se extiende de forma voluntaria por todo el país hasta su adopción prácticamente universal hacia finales de 1983. Los plazos de arrendamiento se hacen cada vez más prolongados: de un año se pasa a tres, y en un esfuerzo por favorecer la inversión y mejorar la productividad, se aumentan posteriormente a 5 años, hasta que en 1984 se llega hasta los 15 años⁴⁹. El SRF se considera como una de las principales y más exitosas instituciones heterodoxas del período reformista. Su aplicación fue un éxito rotundo⁵⁰ pues sin cambiar la propiedad *de jure* de la tierra, que seguía siendo colectiva —y por tanto evitaba un tema político que era tabú—, se logra aumentar de forma drástica la productividad agrícola. En pocos años, y mediante una simple reestructuración de incentivos económicos, se resuelve el problema secular de autosuficiencia alimentaria asociado a tantos episodios de hambrunas a lo largo de la

⁴⁸ Esta es una metáfora atribuida a Chen Yun, quien proponía “ajustes” de mercado dentro del marco primario de la economía planificada. Así, Zhao Ziyang menciona en sus memorias (Zhao, 2009) que Chen creía que la economía debía crecer como un pájaro enjaulado: con espacio para no ahogarse, pero sin posibilidad de escaparse.

⁴⁹ En 1993 se llegaría a 30 años y en 1994 hasta 50 años para los campesinos en las áreas más desfavorecidas.

⁵⁰ Un gran éxito bajo la perspectiva de los líderes reformistas, ya que lograría generar crecimiento económico y a la vez respetar la principal constricción: no suponer ningún riesgo para la estabilidad social y política.

historia china (incluido en el siglo XX), y que hizo imposible llevar a término la estrategia de industrialización maoísta. China había creado finalmente el excedente de mano de obra necesario para el desarrollo de las siguientes fases de las reformas (Naughton, 2007).

Otro paso clave en el proceso reformista inicial es la introducción de otra institución heterodoxa: la creación en 1979 de la primera Zona Económica Especial (ZEE) para atraer inversión y tecnología extranjera así como para promover las exportaciones y estabilizar la balanza comercial. Estas ZEE estaban *de facto* desacopladas del resto de la economía por lo que servían como laboratorios para promover nuevas reformas de modo controlado. Se promulga asimismo legislación que, aunque inicialmente restrictiva, permite la creación de empresas de capital sino-extranjero y, a partir de 1983, la creación de empresas de capital íntegramente extranjero (WFOE) que podían instalarse con carácter experimental sólo en las ZEE.

En 1980, con el despliegue inicial de un modelo de descentralización fiscal *sui generis* vería la luz otra de las instituciones heterodoxas más significativas de la era de Deng: el denominado *Sistema de Contratación Fiscal (SCF)*. Este sistema fiscal, introducido gradualmente (primero en unas regiones) y bajo una lógica “particularista” (i.e., con condiciones negociadas *ad hoc*), altera sustancialmente la repartición de los recursos, y a la postre del poder económico, entre el gobierno central y las provincias, otorgando a estas últimas el derecho residual sobre todo lo recaudado a partir de una cantidad pactada que debía transferirse a Pekín. Este marco fiscal concede además un mayor grado de autonomía a las provincias para el uso de sus ingresos fiscales netos (Qian, 2000). De este modo, *empoderados* a la vez que sometidos a un endurecimiento de las restricciones presupuestarias (*hard budget constraints*), se establece un potente sistema de incentivos para que los gobiernos locales innoven para desarrollar la economía local y maximizar los ingresos fiscales.

2.4.2 Fase 2: El despegue de las reformas (1984-1988)

Inspirado por el éxito de las reformas rurales, el gobierno decide en 1984 impulsar las conocidas como *reformas urbanas*. Éstas pretenden mejorar la gestión de las empresas estatales (*State Owned Enterprises*, SOE), para lo que introducen un *Sistema de Responsabilidad Contractual* (SRC) que les dota de mayor grado de autonomía y capacidad de decisión, así como de la posibilidad de retener parte de los beneficios en exceso de una cantidad pactada con el gobierno.

El gobierno introduce a su vez un sistema dual de precios y asignación de recursos en donde conviven la planificación centralizada y el mercado. Este sistema híbrido de “doble carril” es el más emblemático exponente del enfoque heterodoxo y gradual de transición hacia el mercado seguido por China. La idea es sencilla, y dados los condicionantes políticos imperantes, prácticamente obligada: introducir gradualmente señales de mercado e incentivos económicos en todos los sectores (principalmente el industrial) sin renunciar a la palanca de la planificación centralizada como herramienta para amortiguar las dislocaciones producidas por las reformas y garantizar la estabilidad social⁵¹. La transición hacia el mercado se convierte desde 1984 en un proceso acelerado e irreversible cuando el gobierno decide “congelar” el tamaño de la economía centralizada (i.e., los recursos asignados de forma planificada). Todo crecimiento posterior se generará en la economía de mercado, por lo que con el transcurso de los años disminuye la importancia relativa del componente planificado. Naughton (1995, p. 9) bautiza esta estratagema *sui generis* de transición hacia el mercado como “crecer fuera del plan” (*growing out of the plan*).

En 1984, el gobierno central relaja las regulaciones relativas al establecimiento y operación de las empresas colectivas rurales para evitar la emigración masiva de la mano de obra excedentaria hacia las ciudades. Esto resulta en el conocido como *boom* o auge de las *Town and Villages Enterprises*⁵² (TVE). Muchas de las nuevas TVE que se constituyen, y según algunos autores la práctica totalidad de las mismas (Huang, 2008), son empresas privadas *de facto* que adoptan la forma jurídica colectiva como medio hábil para camuflar su verdadera identidad. Así, con la connivencia y frecuentemente apoyo tácito de las autoridades locales —deseosas de dinamizar la economía local y aumentar la recaudación fiscal—, estas empresas lograrán sortear el “limbo legal” (Brandt y Rwaski, 2008, p. 19) y la discriminación a la que se enfrentan los empresarios privados. En el entorno experimental y calculadamente ambiguo de la primera fase de las reformas, esta forma de propiedad no convencional, colectiva *de jure*, privada *de facto*, se erige en una de las instituciones heterodoxas de mayor trascendencia (Qian, 2003). Como el mismo Deng reconoce en 1987, el auge totalmente inesperado de las TVE —“como una nueva fuerza que emerge

⁵¹ Naughton (2007, p. 96) señala que los mecanismos de la economía planificada sólo fueron empleados ocasionalmente para reducir la inflación y contener el desempleo, redirigiendo la inversión hacia sectores intensivos en mano de obra. Incluso todavía en 1988 el gobierno volvería a implantar el racionamiento de alimentos básicos como solución de emergencia para paliar la espiral de inflación y desabastecimiento en ciudades como Pekín (Baum, 1997, p. 416).

⁵² Empresas registradas en “pueblos” y “aldeas”, es decir, en el nivel más bajo de la organización administrativa china. Su auge sería de tal magnitud que absorberán a más de 50 millones de trabajadores entre 1985 y 1993 (Cai *et al.*, 2008, p. 171), quintuplicando su valor de producción en el período 1983-1988 (Qian, 2000, p. 12).

espontáneamente”— sería el “mayor éxito” de las reformas (Deng, 1994, p. 157). De hecho, este éxito tangible constituye el factor legitimador más importante que a la postre empuja a las élites del PCCh hacia la protección de la propiedad privada. Así, como señala Tsai (2006), cuando el Consejo de Estado aprueba en 1988 nuevas regulaciones autorizando las empresas privadas con ocho o más empleados, sólo pone el sello del reconocimiento jurídico *post hoc* a una realidad ya consumada⁵³.

En general, esta fase es testigo de una rápida expansión de un nuevo sector industrial y manufacturero compuesto por TVE, empresas de capital extranjero, empresas conjuntas y pequeñas empresas privadas. Todos estos actores económicos operarían desde el principio en condiciones de mercado, haciendo uso de la gran ventaja comparativa china: una mano de obra abundante, barata, relativamente bien formada y motivada. Estos nuevos entrantes contribuyen a generar un entorno más competitivo y a sacudir el desfasado sistema de incentivos de las SOE, en especial de las controladas por los gobiernos locales y que no operan en régimen de monopolio.

2.4.3 Fase 3: El interludio de Tiananmen y el relanzamiento de las reformas (1988-1993)

Entre 1988 y 1989, los desequilibrios macroeconómicos generan altas tasas de inflación y erosionan el poder adquisitivo de la población urbana. Esto se suma a un creciente clamor popular contra la corrupción y a crecientes expectativas de cambio político y económico. Todos estos factores desestabilizadores contribuyen, junto con otros de alta carga simbólica como la muerte inesperada del líder reformista Hu Yaobang, al desencadenamiento de las protestas estudiantiles de Tiananmen en 1989 (Naughton, 2007).

El período reformista entra en su momento más crítico cuando a raíz de las protestas y su violenta represión, el ala más conservadora del PCCh ve reforzado su poder político, ideológico e incluso su influencia sobre las fuerzas armadas (Qian, 2000). No obstante, y a pesar de que logra tomar el control de la agenda política, sus esfuerzos por dar marcha atrás al proceso de reformas serán en vano ya que el impulso hacia el mercado estaba articulado geográficamente de forma tan descentralizada que lograría avanzar por su propia inercia⁵⁴ (Naughton, 2007).

⁵³ Según esta autora, las estadísticas chinas ya mostraban entonces que existían más de 225.000 empresas privadas con una media de 16 trabajadores, esto es, el doble de lo legalmente permitido (Tsai, 2006, p. 137).

⁵⁴ Qian (2000) señala que en un entorno sumamente descentralizado, algunos gobernadores de las provincias y ciudades costeras más ricas (e.g. Cantón, Shanghai, etc.) se opusieron a enviar los saldos fiscales reclamados por Pekín. Esto muestra que los incentivos asociados al SCF habían generado en estas zonas una dinámica reformista suficientemente intensa como para sobreponerse a los cambios de orientación en el gobierno central.

El conocido como *interludio de Tiananmen* llega a su fin cuando Deng Xiaoping, descontento con el *impasse* político reinante en Pekín y con el enfriamiento económico inducido por la política de austeridad del gobierno, decide salir de su retiro voluntario e invertir su capital político personal para reactivar el proceso de reformas. Este último esfuerzo le lleva a emprender su famosa *Gira por el Sur* de 1992 (el *Southern Tour*; *Nánxun* o 南巡), decisiva para inclinar la balanza a favor de los reformistas. Esto marca un punto de no retorno en el proyecto reformista cuya etapa inicial — oportunamente llamada “era de Deng” — culmina meses después en el histórico Tercer Pleno del XIV CNPC que, además de formalizar el nombramiento de Jiang Zemin como Secretario General, avala el objetivo de una “economía de mercado socialista” que debe extender el alcance del mercado a los principales sectores de la economía (Naughton, 2007, p. 100).

3. El período Post-Deng: de 1993 hasta nuestros días

Tras la crisis de Tiananmen, muchos, dentro y sobre todo fuera de China, esperaban el colapso inminente del régimen chino. Como afirma Joseph Fewsmith⁵⁵ (2008, pp. 1-18), el PCCh se enfrentaba a un panorama ciertamente sombrío: la represión parecía haber funcionado pero nadie tenía claro hasta cuándo; el movimiento “pro-democrático” (o al menos en favor de cambios políticos sustanciales) se había mostrado robusto y muchos ciudadanos sentían repulsa tanto por la actuación autoritaria y violenta del gobierno como por lo que percibían como una corrupción rampante de la que se beneficiaban los cuadros del Partido y sus familias; finalmente, el colapso del comunismo en Europa y un *zeitgeist* favorable a la libertad y la democracia dejaban a China como la gran nota discordante en el panorama internacional. Incluso la elección de Jiang Zemin como sucesor de Deng generaba escepticismo. Muchos lo veían como una mera figura de transición, algo similar a lo que Hua Guofeng fue para Mao. Para agravar más la situación, las medidas contractivas del gobierno central para controlar la inflación en la que será la última fase *shou*, habían resultado en un enfriamiento drástico de la economía: el crecimiento del PIB en 1990 había sido el más bajo desde el inicio de las reformas y las previsiones se revisaban a la baja. Y, sin embargo, en esta coyuntura en la que lo que quedaba de confianza en la ideología marxista-leninista se había

⁵⁵ Véase su obra “China since Tiananmen: from Deng Xiaoping to Hu Jintao” (2008) como referencia obligada para comprender la política china en la era post-Deng.

desvanecido tras la represión de Tiananmen, la legitimidad del PCCh dependía más que nunca de seguir produciendo altas tasas de crecimiento económico (Fewsmith, 1997).

La élite del PCCh se encontraba ante una encrucijada. Existía, afirma Naughton (2007, p. 99), la “sensación de que el gobierno estaba fracasando a la hora de honrar una especie de contrato social implícito con los residentes urbanos”. Esto alimentaba el descontento y generaba un ambiente de incertidumbre. Si bien el desarrollo económico era necesario, el desafío a la autoridad del Partido durante la crisis de Tiananmen era un vívido recuerdo de que no podía conseguirse a cualquier precio. Era preciso exorcizar el riesgo de lo que a partir de entonces se convierte en la gran obsesión política: una “evolución pacífica” que desde dentro precipitase la implosión del régimen comunista como a la sazón estaba sucediendo en la URSS⁵⁶. Y, para ello, la cúpula del PCCh decidirá poner en valor todo el conocimiento acumulado desde 1978 para *pilotar* —y no sólo permitir o impulsar— el proceso reformista, evitando la reaparición de los desestabilizadores ciclos *fang-shou*.

La historia es de todos conocida. Como afirma Fewsmith (2008), los vaticinios de los agoreros se equivocarán —como tantas veces en el caso de China— y “el PCCh logra restaurar su dominio sobre la sociedad con sorprendente rapidez” (p. 1); Jiang Zemin sorprenderá con un liderazgo fuerte hasta el traspaso ordenado del testigo a Hu Jintao en 2002. En ese período, mientras China se convierte en la “fábrica del mundo” y su estatus internacional crece de forma imparable, el crecimiento acelerado de su economía le acercarán al nivel de los países de ingresos medios.

3.1 Primeros pasos: La emergencia de un enfoque reformista más sofisticado

En 1992, una vez recuperado un equilibrio político pro-reformista en Pekín tras la *Gira por el Sur* de Deng, pocos dudan de que las reformas iniciadas en 1978 han sido un éxito: el impresionante crecimiento económico sostenido durante la década de 1980 había beneficiado a prácticamente todos los grandes grupos sociales, por lo que el impulso reformista seguía contando con un apoyo popular mayoritario a pesar del desgaste político que había supuesto la crisis de Tiananmen (Naughton, 2007, p. 99). Y, aunque las reformas económicas chinas deben entenderse como un proceso de naturaleza evolutiva, el XIV Congreso del PCCh celebrado en septiembre de 1992 puede considerarse un punto de inflexión ideológico que marca un compromiso político irreversible a

⁵⁶ En los noventa, el PCCh estudia y debate intensamente las lecciones de la debacle soviética (Fewsmith, 2008, p. 255).

favor de la transición hacia el mercado (Qian y Wu, 2003). El valor simbólico de este hito es enorme: a partir de ese momento se podrá discutir sobre el punto de destino, o sobre el camino idóneo a seguir, pero nunca más volverá a sobrevolar el fantasma de una reversión en el proceso reformista. El camino reformista ya sólo podrá concebirse hacia adelante.

La élite del Partido era consciente de que, para echar a andar la “economía de mercado socialista”⁵⁷ y evitar las contradicciones que habían aflorado en la década precedente, no bastaba con prolongar el enfoque reformista aproximado y de experimentación descentralizada que había caracterizado a la era Deng. Así, el nuevo Secretario General del PCCh, Jiang Zemin, promueve la creación de una serie de equipos de trabajo en diversas áreas —finanzas, fiscalidad, comercio, sector empresarial público, etc.— formados por reconocidos economistas chinos para preparar “una gran estrategia de transición hacia un sistema de mercado” (Qian y Wu, 2003, p. 9). Este esfuerzo cristaliza en un documento clave: *“Decisiones sobre temas relativos al establecimiento de una estructura de Economía de Mercado Socialista”*. Aprobado por el Tercer Pleno en noviembre de 1993, este documento constituye un “hito histórico” que según estos autores marca a todos los efectos el inicio de una nueva etapa reformista cuyo objetivo principal será crear una economía de mercado moderna mediante la adaptación paulatina, y siempre según las circunstancias chinas, de las instituciones internacionales de referencia (p. 9). Para ello, y siguiendo a estos autores, el gobierno decide enfrentarse a los principales problemas económicos del momento:

- i) Un sector empresarial estatal (compuesto por las SOE) ineficiente y deficitario que es responsable de una parte significativa de la cartera morosa del sistema bancario.
- ii) El problema de las TVE, empresas que tras su auge en la década de 1980 empiezan a perder competitividad frente a empresas privadas y participadas por el capital extranjero.
- iii) La incapacidad del viejo sistema administrativo centralizado para gestionar adecuadamente la política macroeconómica y evitar el sobre-calentamiento cíclico inducido tanto por un entorno económico expansivo descentralizado como por la ausencia de un mercado unificado: sistema de doble carril, acuerdos particularizados, proteccionismo de gobiernos locales, etc.

⁵⁷ Diferente de los experimentos con el “socialismo de mercado” en Europa del Este a partir de los setenta. En China, los reformadores buscan una economía real de mercado y el término “socialista” sólo es un epíteto (Qian y Wu, 2003).

iv) La corrupción y la extracción de rentas a todos los niveles del sistema político-administrativo por parte de políticos y cuadros que controlan los recursos económicos⁵⁸.

Por lo tanto, y como paso previo a embarcarse en la reestructuración y mejora del marco regulatorio de los principales sectores, el gobierno de Pekín decide (i) acabar con el sistema de planificación económica centralizada, (ii) recentralizar el control macroeconómico y los recursos fiscales y (iii) perseguir una política monetaria restrictiva (Naughton, 2007, p. 100).

Asimismo, ese hito marca una nueva forma de encarar el proceso reformista que difiere substancialmente del enfoque *aproximado* de los años ochenta, y que en esencia se mantiene vigente hasta nuestros días. Se trata, en definitiva, de un enfoque (i) dotado de estrategia, (ii) pilotado y planificado desde el centro, (iii) tendente a aplicar reglas uniformes y (iv) a fortalecer el funcionamiento de las instituciones de soporte al mercado, pero que (v) mantiene en gran medida el carácter gradual y experimental en su despliegue.

A continuación presentamos un resumen de la evolución de las reformas y de los principales retos durante cada una de las tres administraciones de la era post-Deng.

3.2 Administración de Jiang Zemin (1993-2002)

En general, este período es testigo de un fortalecimiento sin precedentes de las capacidades del Estado. Siguiendo el concepto de “democracia elitista” de Jiang, se incorpora en altos puestos de la administración a expertos “fiables” provenientes de un amplio espectro de la sociedad. Asimismo, se introducen exámenes competitivos para acceder a los puestos intermedios (Dittmer, 2004, p. 16).

A pesar de que sólo se convierte en primer ministro en 1998, Zhu Rongji será el arquitecto principal de las reformas económicas (Naughton, 2007, p. 91). Distinguiéndose por una fuerte personalidad y su agilidad en la toma de decisiones, la contribución de Zhu será decisiva no sólo para lograr una estabilidad macroeconómica, sino también para la unificación y modernización del marco regulatorio en múltiples sectores y áreas: financiero, fiscal, exterior, gobierno corporativo, etc. Las reformas en la década de 1990, más profundas y completas que las de la era Deng (p. 108), tendrán como resultado (i) el control de la inflación y la desaparición de los ciclos *fang-shou*, (ii)

⁵⁸ Para un análisis estructurado de los diferentes tipos de corrupción y sus causas, véase Wu (2005, pp. 391-8).

una significativa reducción del sector público que incluye despidos masivos y privatizaciones⁵⁹, y en consecuencia, (iii) la emergencia de una “reforma con perdedores” (p. 100).

De este período, que se inicia formalmente con el mencionado XIV CNPC, cabe destacar seis importantes hitos. En el año de 1997 coinciden los cinco primeros: (1) la muerte de Deng Xiaoping; seguida meses después por (2) el ansiado retorno de Hong Kong a la “madre patria” que, aunque bajo un formato de *un país-dos sistemas*, marca un momento decisivo en la recuperación del orgullo nacional chino. También (3) se celebra el XV CNPC: punto de inflexión en la ideología del Partido al consagrar la propiedad privada empresarial⁶⁰, cuyo estatus oficial pasa de “suplemento” a “importante componente” de la economía⁶¹, y abrir la puerta al cierre masivo de SOE así como a privatizaciones bajo el término políticamente correcto de “transformación de propiedad”. Además, ese año (4) se desata la crisis financiera asiática que incide por la vía de las exportaciones en una moderada ralentización de la economía china. Esta crisis, de la que China sale relativamente indemne por su considerable aislamiento de los flujos financieros internacionales, reafirma al gobierno en la idea de mantener su propio camino gradualista y no ceder ante la presión de las fuerzas globalizadoras⁶². Finalmente, la publicación de un ensayo del intelectual Wang Hui⁶³ que critica el sesgo “neoliberal” en las políticas del gobierno y denuncia su alto coste social en términos de creciente desigualdad, supone (5) el hito fundacional de la corriente intelectual de la Nueva Izquierda que, aunque relativamente marginal fuera del ámbito académico durante los noventa, influirá de forma substancial en el giro social emprendido por el PCCh a partir del nuevo milenio (Fewsmith, 2008, p. 13). Finalmente, un último hito digno de mención se produce a finales de 2001 cuando (6) China ingresa en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

⁵⁹ A la que contribuye la estabilidad de precios, un entorno crecientemente competitivo, la “corporativización” de las SOE y sobre todo la estrategia “*zhuada fangxiao*” (*sostener las grandes y dejar las pequeñas*) para la reestructuración y consolidación del sector público. Esta estrategia “pilotada” por el gobierno central prevé el apoyo a las grandes empresas destinadas a convertirse en “campeones” nacionales en sectores “estratégicos” e incluye su posible salida a bolsa. Por otra parte, las empresas no estratégicas —pequeñas SOE y colectivas rurales— deben someterse al rigor del mercado y pueden ser privatizadas. Esto conduce al despido de trabajadores a gran escala a partir de 1995 (Qian, 2000). Para un análisis detallado sobre esta cuestión, véase Naughton (2003).

⁶⁰ Conocida como la tercera “ola de emancipación de la mente”, se incorpora a la constitución china en 1999. La primera y segunda olas emancipatorias fueron, respectivamente, los cambios ideológicos introducidos con el inicio de las reformas en 1978 y la aceptación de la “economía de mercado socialista” durante el XIV CNPC.

⁶¹ Estos sutiles cambios retóricos sirven para “señalar” públicamente ajustes ideológicos en el Partido (Qian, 2000).

⁶² Sobre el interesante concepto de “apertura compatible” con los intereses chinos y las lecciones que sacará China de la crisis financiera asiática, véase Fang (2003).

⁶³ La publicación del ensayo “Pensamiento Contemporáneo Chino y la Cuestión de la Modernidad” del prominente intelectual Wang Hui, traducido posteriormente al inglés e incluido en el libro “China’s New Order” (Wang, 2003).

3.3 Administración Hu Jintao - Wen Jiabao (2003-2013)

La administración Hu-Wen inicia su andadura tras el XVI CNPC en noviembre de 2002, que en sí constituye un hito en la historia del Partido, ya que supone: (i) una renovación sin precedentes de su élite dirigente; (ii) un traspaso *ordenado* del poder entre las llamadas *tercera y cuarta generación* de líderes; y (iii) un punto de no retorno en el proceso de normalización e *institucionalización* de su funcionamiento. Tal y como se desprende del análisis detallado que nos ofrecen Zhu et al. (2004), este congreso afianza el claro retorno a la tradición meritocrática y al funcionamiento ordenado de las altas esferas del Estado en China⁶⁴. Además, el empoderamiento de una nueva generación de líderes, ajenos por su menor edad al ardor de la lucha revolucionaria, permite consolidar ciertos principios políticos rectores que permanecen inalterados hasta hoy: en primer lugar, que el objetivo supremo de preservar la estabilidad debe ser acompañado por una ampliación del espectro de libertades personales, en el sentido de otorgar mayores “oportunidades vitales” (*life chances*) a los ciudadanos; en segundo lugar, la idea de Deng de que “China sólo puede salvarse con unas reformas compatibles con la cultura, ideología e instituciones chinas” (p. 2). Es decir, se pone en evidencia una mayor confianza dentro del Partido, sustentada en el éxito del camino recorrido desde 1978, de que sólo una vía genuinamente *china* es posible.

Desde un punto de vista económico, este período mantiene a grandes rasgos una continuidad con la línea reformista de Zhu Rongji orientada a la “mercantilización, privatización y globalización” bajo un enfoque regulatorio controlado desde el centro (Dittmer, 2004, p. 10). No obstante, a pesar de mantener un *leit motiv* que desde Jiang podría resumirse en “más mercado y mayor capacidad del Estado para regularlo”, se produce una ampliación considerable de la agenda política, así como un cambio en la forma y estilo de hacer política, que se torna más consultiva y deliberativa (Naughton, 2007, p. 108). Especialmente a partir de la 10ª Asamblea Popular Nacional en 2003, Hu Jintao —el nuevo Secretario General del Partido— y Wen Jiabao —su carismático y popular Primer Ministro— impulsan un significativo giro político hacia el centro-izquierda. Un giro que como se verá más abajo al analizar el 11º y el 12º Plan Quinquenal (*Five Year Plan*, FYP), tendrá repercusiones prácticas en la forma de encarar el proceso reformista, pero que inicialmente,

⁶⁴ Por ejemplo, la mayoría de los nuevos líderes nombrados al Politburó eran graduados de las universidades de élite chinas —en particular Tsinghua— que contaban con una probada trayectoria reformista (Zhu et al., 2004).

como señala la investigadora Heike Holbig (2009), se traduce en una reafirmación del papel de la ideología y a la vez en un audaz replanteamiento de la misma⁶⁵. El objetivo perseguido era claro: enfrentarse a los desafíos percibidos a la legitimidad del PCCh y desvincularse del modelo de legitimidad basado en el crecimiento cuantitativo heredado de Deng (p. 35), y que ya mostraba señales de agotamiento ante los crecientes desequilibrios socioeconómicos y la imposibilidad de mantener perpetuamente elevadas tasas de crecimiento; máxime, cuando factores exógenos y no controlables, como la demanda exterior, tenían por fuerza un impacto considerable en una economía abierta como la china. Es importante señalar que el esfuerzo de Hu por tomar la iniciativa en el terreno ideológico⁶⁶ ratifica la importancia que a partir de entonces tiene el debate e intercambio de ideas entre la élite intelectual china y la del propio Partido (p. 37). En cierto sentido, Hu extiende al terreno ideológico la mano que Jiang tiende a los “intelectuales” en las áreas económica y administrativa.

Siguiendo a Holbig (2009), la nueva estrategia ideológica parte del reconocimiento por parte de la élite política de que existen dos riesgos potencialmente destabilizadores y que son consecuencia natural de la profunda transformación socioeconómica: (i) los derivados de la globalización, tanto económica como de las ideas, y en particular el impacto de la cultura occidental que, amplificado por las nuevas tecnologías, conduce a una creciente pluralidad ideológica y a la “importación” de los valores del individualismo, la religión, el nihilismo, etc.; y (ii) la percepción por gran parte de la ciudadanía de la injusticia y desigualdades sociales provocadas por una política enfocada al crecimiento cuantitativo y que generan una creciente sensación de *extrañamiento* y *abandono* ante un Partido que parecía haberse olvidado de los campesinos y del proletariado urbano, es decir, de los principales grupos a los que tradicionalmente representaba (p. 42). Este sentimiento de agravio cristaliza en un creciente número de protestas ciudadanas: los llamados “incidentes de masas” que ya en 2008 superan los 100.000 al año⁶⁷ (Tong y Lei, 2010, p. 488).

⁶⁵ Heike Holbig es una investigadora alemana experta en la ideología contemporánea del PCCh. Según esta autora, la resolución “*Fortaleciendo la Construcción de la Capacidad de Gobierno del Partido*”, aprobada por el Comité Central en 2004, supone un hito al exigir que el marxismo (evidentemente en su interpretación china) asuma un papel rector en el terreno ideológico (Holbig, 2009, p. 36). Este esfuerzo se acompañará de una importante inversión en investigación teórica y en programas de formación obligatoria para los más de 70 millones de miembros del Partido (p. 37).

⁶⁶ La pérdida del poder en el 2000 del KMT, el viejo enemigo nacionalista que gobernaba Taiwán desde hacía décadas, tras su derrota electoral frente a un partido independentista servía de punzante recordatorio de que el poder no es eterno, y contribuía a reafirmar la necesidad de cambio —de innovar para perdurar— en la élite del PCCh (ibid, p. 41).

⁶⁷ Sobre la controversia con respecto a la cifras relativas a tales “incidentes de masas” véase el artículo de Will Freeman “*The accuracy of China's 'mass incidents'*” (Freeman, 2010, 2 de marzo).

Ante estos desafíos, el replanteamiento ideológico de Hu es una operación audaz y a la vez reveladora de la forma de hacer política en la China contemporánea. En primer lugar, para asegurar la continuidad del discurso ideológico formal y no debilitar ni a su antecesor ni al Partido, Hu da cobertura a la controvertida herencia ideológica recibida de Jiang: al concepto de las “Tres Representaciones” que incorporado en la constitución en 2002 abría las puertas del Partido a la nueva élite económica china y reforzaba la protección de los DP privados. Ante las resistencias y la agria confrontación dialéctica generada por lo que muchos veían como una “traición” al espíritu del PCCh, el gobierno de Hu prohíbe a mitad de 2003 toda discusión sobre este tema tanto en los medios de comunicación como dentro del Partido y en círculos académicos (la práctica totalidad afiliados al Estado). Este proceder ilustra aptamente el nuevo *modus operandi* para la toma de decisiones políticas: consultas y debate abierto, dentro y fuera del Partido, y firmeza a partir del momento en que el Partido adopta una decisión. Aún así, Hu logra asentar una sutil reinterpretación de las “Tres Representaciones”⁶⁸ para subrayar lo que se convertirá en eje de la nueva ideología oficial: la perspectiva de desarrollo “centrada en las personas” (*yiren weiben*).

Esta nueva perspectiva social, apoyada en una eficaz *campana de gestos* para proyectar una imagen de cercanía entre la cúpula del PCCh en Pekín y el pueblo llano⁶⁹, se declina a partir de 2003 en dos conceptos complementarios que tendrán un profundo calado político. Incorporados a la constitución en 2007, contribuyen a definir con mayor claridad que en ningún momento anterior el *qué* y el *cómo* de las futuras reformas:

1) La Sociedad Socialista Armoniosa (*shehuizhuyi hexie shehui*)

Supone en primera instancia una reformulación de los objetivos del desarrollo: el *qué* o la visión normativa —y por tanto finalista— sobre el punto de destino. La construcción de una sociedad armoniosa, según el primer ministro Wen Jiabao, exige “dar prioridad al empleo, a la seguridad social, a la reducción de la pobreza, a la educación, a la sanidad, a la protección medioambiental y a la seguridad” (Fan, 2006, p. 709). Como señala Naughton (2005, p. 2), esto implica el reconocimiento por parte de los líderes reformistas de que si bien “el desarrollo es la

⁶⁸ Véase Holbig (2009) para un análisis detallado sobre el reposicionamiento ideológico impulsado por Hu Jintao.

⁶⁹ Hu y el (cariñosamente apodado) “abuelo” Wen se esforzarán en proyectar a lo largo de su mandato una imagen de cercanía al pueblo y campechanía: e.g., visitando las familias de víctimas de un accidente, compartiendo un sencillo almuerzo con los damnificados de un desastre, etc. Otros gestos de “sencillez” que con la ayuda del potente aparato de propaganda del Partido se mostrarán efectivos incluyen la eliminación de recepciones con alfombra roja en sus viajes dentro de China o las ceremonias de despedida y bienvenida en desplazamientos internacionales (Lam, 2006, p. 110).

llave” para resolver todos los problemas, como afirmaría Wen, éste no puede ser sinónimo de crecimiento del PNB: debe ser inclusivo, sostenible y centrado en las personas⁷⁰. Se produce, según Cindy Fan (2006, p. 709), la transición entre la idea de Deng (que Jiang llevará al límite), de “permitir que unos se enriquezcan antes que otros” —sean personas o regiones— y la idea de que el Estado debe intervenir para garantizar una “prosperidad común” (*gongtong fuyu*).

A un nivel más profundo y abstracto, la sociedad armoniosa puede entenderse, como sugiere Holbig (2009, p. 52), como la emergencia de un nuevo modo de “gobernanza social” en el que resuenan valores de la tradición confuciana, y que ofrece una repartición más simétrica de derechos y obligaciones entre el Estado y las élites urbanas, o más ampliamente, el conjunto de la sociedad. Esto no sólo representa un cambio substancial con respecto a la vieja inclinación maoísta de emplear el aparato leninista del Partido-Estado (o la movilización de masas) para *forzar* la estabilidad (y conformidad) social, sino que como señala Dickson (2005) supone la adopción de una estrategia política más inclusiva que pretende dejar atrás la alternancia entre periodos de liberalización y regresión conservadora —la versión política de los ciclos *fang-shou*— que caracterizan a la primera fase de reformas. Este enfoque más sofisticado, si bien mantiene la obsesión por la estabilidad y la represión de todo elemento potencialmente *subversivo*, trata de gestionar las *legítimas* expectativas sociales en un contexto en el que como el propio Hu Jintao reconoce de forma pragmática, los ciudadanos son mentalmente más independientes, tienen “mayores y más diversas necesidades materiales y culturales”, así como crecientes aspiraciones para su participación política⁷¹. Por tanto, en línea con el contrato social tradicional, la sociedad armoniosa, y en general el enfoque centrado en las personas, supone el reconocimiento por parte del PCCh de que el derecho a gobernar no es “congénito”⁷² y que para seguir mereciéndolo no bastan las credenciales revolucionarias (maoístas), ni siquiera mantener tasas estratosféricas de crecimiento económico (de Deng y Jiang); se trata ante todo de desarrollar la capacidad para atender al “sentimiento popular” (Zheng y Tok, 2007).

2) La Perspectiva Científica del Desarrollo (*kexue fazhan guan*)

⁷⁰ Así, se le añade al objetivo de Deng de una sociedad “moderadamente próspera” (*xiaokang*) el lograrlo “en todos los aspectos” (*quanmian xiaokang shehui*). Nótese que el uso del término “xiaokang” —con más de 2000 años de historia—, ya prefigura la revitalización de la tradición confuciana en el discurso del PCCh que se produce en los años 90.

⁷¹ Citado en Holbig (2009, pp. 50-51).

⁷² Algo que el Partido reconocería explícitamente en 2004 (Holbig y Gilley, 2010, p. 397).

Sobre la base del nuevo modo de gobernanza social, la *Perspectiva Científica del Desarrollo* emerge como propuesta innovadora del PCCh para definir la forma de avanzar hacia el objetivo de la sociedad armoniosa⁷³. Se trata por tanto de una visión positiva —instrumental, enfocada en el *cómo*— que establece las directrices para desplegar un nuevo modelo económico y social “centrado en las personas” y que debe ser “integral, coordinado y sostenible”⁷⁴. El epíteto “científico” pretende subrayar su carácter innovador y objetivo. A diferencia de la visión normativa implícita en la noción de sociedad armoniosa, aquí no cabe la ideología. Se trata por otra parte de resaltar la capacidad única del PCCh para adaptarse a los tiempos y “formular” e “implementar” de forma objetiva una estrategia efectiva para confrontar los desafíos de asociados a un modelo de desarrollo vigente que el propio Wen Jiabao no duda en calificar repetidamente como de “inestable, desequilibrado, descoordinado y, en última instancia, insostenible”. En consecuencia, el esfuerzo “planificador” del gobierno debe ser holístico (Holbig, 2009. p. 49). Para ello, debe centrarse en las conocidas como “cinco coordinaciones” (*wu ge tongchou*): un desarrollo más equilibrado entre (i) el medio urbano y rural; (ii) las distintas regiones; (iii) objetivos económicos y sociales; (iv) el hombre y la naturaleza; y (v) una orientación económica nacional y exterior.

Tanto la visión de la *Sociedad Socialista Armoniosa* como la *Perspectiva Científica del Desarrollo* que define el camino a seguir, quedan reflejadas en el 11º FYP, el primero de la administración Hu-Wen, que cubre el período 2006-2010. Un plan que para Naughton (2005, p. 1) representa “un cambio revolucionario” en la forma de concebir el futuro económico de China y un ejercicio sin precedentes para sintetizar bajo una *perspectiva teórica integral* tanto la estrategia de desarrollo como las políticas específicas. Los indicadores-meta fijados otorgan un peso mucho mayor que en el pasado a los objetivos ligados a la protección del medioambiente y a la disminución de la desigualdad social. Siguiendo el análisis de Fan (2006), se introducen por primera vez algunos indicadores de cumplimiento “obligado” —frente al más común de cumplimiento “esperado”— que en muchos casos van en la dirección de apuntalar el “giro”

⁷³ Aunque el modo de gobernanza social emergente contiene elementos finalistas del *qué* (acepta como legítimas las crecientes expectativas materiales y culturales), también acota el *cómo* se ha de llegar a los objetivos reformistas. En este sentido, la *Perspectiva Científica del Desarrollo* podría entenderse como el despliegue más concreto de ese *cómo*.

⁷⁴ Según Naughton (2005, p. 2), el gobierno trata de responder en base al conocimiento de vanguardia (mundial) en materia de desarrollo a dos preguntas: ¿qué debe hacer el gobierno para asegurar la sostenibilidad del crecimiento a largo plazo? Y ¿qué debe hacer para que el crecimiento sea inclusivo y consistente con una sociedad armoniosa?

medioambiental y social⁷⁵. Finalmente, este FYP es el resultado de un proceso consultivo amplio y profundo. El propio Wen Jiabao afirmaría que se solicitó la opinión de todas las personas imaginables, incluyendo la de prestigiosos economistas chinos conocidos por su independencia de pensamiento y visión crítica con respecto al enfoque desarrollista del Partido (Naughton, 2005). El resultado, como afirma Naughton (2005, p. 4), es un plan que refleja en sus objetivos —o cuando menos considera— las principales preocupaciones de la ciudadanía.

Más allá de lo expuesto previamente, se producen al menos tres eventos sobresalientes que marcan el período de gobierno de la administración Hu-Wen:

(1) El XVII Congreso del PCCh, celebrado en 2007, y que sirve fundamentalmente para consolidar el giro político emprendido por Hu-Wen y afianzar *de facto* (además de constitucionalmente) el nuevo enfoque “centrado en las personas”. Se introducen además algunos objetivos claves que ya señalan un esfuerzo incipiente por propiciar el cambio de paradigma económico y que anticipa lo que será la esencia del 12º FYP: e.g., inversión en investigación y capital humano; aumento del consumo interno y del sector terciario. Finalmente, en un paso más para consolidar la dinámica de sucesión reglada de la era post-Deng, se incorporan Xi Jinping y Li Keqiang al Politburó como líderes *in pectore* de la *quinta generación* que asumirán el relevo de Hu y Wen.

(2) La celebración en 2008 de los Juegos Olímpicos de Pekín constituye un hito histórico que de alguna forma sirve para *ritualizar* la consagración de China como superpotencia del Siglo XXI. La impecable organización del evento, las modernas (y con frecuencia espectaculares) infraestructuras del Pekín olímpico, la reivindicación orgullosa de la cultura china como temática central en la ceremonia de apertura⁷⁶, e incluso los resultados obtenidos por sus atletas —e.g., 51 medallas de oro, frente a las 36 de EE.UU. y 23 de Rusia— son todos elementos que desprenden una enorme carga simbólica. En definitiva, aunque esta portentosa demostración de

⁷⁵ E.g., exigiendo una reducción del 20% en el consumo energético sobre el PIB; o fijando el número de jubilados en zonas urbanas con pensión, o el porcentaje de cobertura del servicio sanitario “cooperativo” en zonas rurales.

⁷⁶ Para Daniel Bell (2010), la prominencia de “temas confucianos” en la ceremonia de apertura es signo de la reivindicación de la tradición china por parte de la sociedad y, crecientemente, del PCCh. Que ésta comenzara a las 8 de la tarde del 8/8/08 —siendo el 8 el número de la suerte según la tradición china— ofrece un indicio más de cómo los elementos neotradicionales se imponen a la retórica marxista de un Partido (en teoría opuesto a la superstición), siempre y cuando, claro está, no amenacen el proyecto modernizador ni al monopolio del poder por parte del Partido. Esta presencia de lo tradicional contrasta con la ausencia de cualquier referencia a la China comunista previa a las reformas y que Saich (2011) atribuye a las dificultades del PCCh para confrontar su tumultuoso pasado.

poder suscita diversas reacciones en observadores extranjeros⁷⁷, parece claro que marca un antes y un después en la forma que el mundo mira a China, y en la que China se ve a sí misma.

(3) La crisis financiera global y la Gran Recesión iniciadas a finales de 2008, y que China logra capear comparativamente bien —manteniendo tasas de crecimiento anual del PIB superior al 8% entre 2008 y 2011— gracias, entre otras cosas, a una respuesta inicial rápida y contundente por parte del gobierno chino⁷⁸ y de posteriores “innovaciones” y ajustes en su política de estímulos (Naughton, 2009b). El resultado avala la efectividad del paquete de estímulos y China recibirá el reconocimiento internacional por una actuación que logra producir los primeros “brotes verdes” en la economía mundial tras la irrupción de la crisis⁷⁹. De hecho, existe un consenso generalizado de que China emerge fortalecida de la misma: mejora su posición negociadora con respecto a los EE.UU. y en general refuerza su legitimidad para convertirse en un actor principal en la construcción de un nuevo orden económico mundial (Halper, 2010) que haga frente a la insostenibilidad de los desequilibrios acumulados a nivel global. También, como señala Steinberg (2012), la gran recesión supone un punto de inflexión en la globalización económica que permite al Estado “recuperar legitimidad y poder en relación al mercado” (p. 121). Así, mientras se reduce el atractivo del modelo liberal de corte anglosajón, se ponen de manifiesto las ventajas de un Estado *fuerte y capaz* —aunque sea autoritario— como el chino para poner coto a los “desmanes del mercado” y reaccionar de forma rápida y contundente ante situaciones de emergencia. Y esto al margen de que tal efectividad se logre mediante la activación de mecanismos tan poco convencionales (y desprestigiados en Occidente) como el de obligar a la prensa a adoptar un tono informativo “optimista” con el fin de evitar el pánico de los consumidores y contribuir a la recuperación de la confianza (Naughton, 2009b).

Antes de cerrar el período de gobierno Hu-Wen, hemos de señalar que durante el mismo llega a su punto de maduración una nueva percepción de la realidad por parte de los principales agentes institucionales chinos —especialmente la élite política e intelectual, pero también el PCCh y la

⁷⁷ El que China reivindique su “grandeza” de forma pacífica —a través del éxito organizativo y deportivo en los juegos— señala para algunos observadores extranjeros la aceptación tácita del orden mundial. Otros, como indica Saich (2011), vieron en la formidable eficacia y capacidad de movilización de recursos para pasar por encima de barreras (e.g., el traslado de vecindarios enteros para su reurbanización desde cero) y en el fervor patriótico, un caso clásico de desvío de recursos públicos para fines propagandísticos por un régimen dictatorial, confirmando así la aprehensión de que la emergencia de China (como modelo alternativo a Occidente) es una amenaza para el orden vigente.

⁷⁸ Véase Naughton (2009) para un análisis detallado de la respuesta del gobierno chino ante la crisis financiera.

⁷⁹ E.g., durante las cumbres del G20 en Washington y Londres, y en otras importantes reuniones, varios países (desarrollados y en vías de desarrollo) felicitarían a China por su reacción ante la crisis (Holbig y Gilley, 2010, p. 401).

sociedad en su conjunto— que surge como fruto natural del camino reformista recorrido; de la transformación que el país ha experimentado en casi todos los órdenes, pero sobre todo de un proceso de aprendizaje vivido en *primera persona*. En su forma más sintética, esta percepción generalizada se puede resumir en una sola palabra: confianza⁸⁰. En especial, la confianza de sus élites de que China se está instalando finalmente en la modernidad y de que lo está haciendo siguiendo su propio camino y bajo sus propios términos⁸¹: construyendo una identidad *moderna* sin necesidad de renunciar a su propio universo simbólico. Esto se manifiesta en tres fenómenos estrechamente relacionados que son de profundo calado para cualquier intento de análisis de las instituciones de la China contemporánea: (i) la consolidación de un *modelo chino* y la creciente asertividad de sus élites; (ii) la reafirmación del universo simbólico chino en la construcción de una identidad moderna; y (iii) la reemergencia del contrato social tradicional chino del *mandato del cielo*. De estos tres fenómenos, que abordamos a continuación, nos detendremos en especial en el tercero, puesto que toda evidencia empírica que corrobora la reemergencia en N3 de la “cultura política sínica” arroja luz para contrastar la hipótesis de consistencia simbólica y resolver la PIC.

3.3.1 La consolidación de un *modelo chino* y la creciente asertividad de sus élites

La China del nuevo milenio se ve a sí misma como un líder respetado en el mundo (Nathan y Gilley, 2003, p. 204). Su éxito económico, unido al indudable fortalecimiento de las capacidades del Estado y a la habilidad para hacer un uso resolutivo de ellas a fin de superar los desafíos que han ido surgiendo (sin atascarse en dilatadas negociaciones políticas y procedimientos formales), han contribuido a asentar entre sus élites el convencimiento de que tanto el modelo de gobernanza chino —con su mezcla de benigno neautoritarismo político y economía de mercado— como el atípico

⁸⁰ Una confianza que ya en 2008 se hace manifiesta en múltiples modos en Pew (2008). En efecto la encuesta “*The 2008 Pew Global Attitudes Survey in China*” muestra, e.g., que 86% de los ciudadanos chinos están satisfechos con el rumbo de su país, lo que representa el nivel de satisfacción más alto de los 24 países incluidos en la encuesta en 2008 (con 25 puntos de ventaja sobre el segundo país, Australia). Esto representa un cambio significativo con respecto al 48% que opinaba lo mismo en 2002. Por otra parte, el 63% de los encuestados consideran que lo que ocurre a la economía china afecta bastante o mucho al resto del mundo, mientras que el 88% juzga ese efecto como positivo. Un 58% incluso afirma que China substituiría a los EE.UU. como gran superpotencia mundial, o que ya lo había hecho (5%), y un 77% creen que la imagen de China en el mundo era positiva. Este grado de confianza, que las subsiguientes encuestas de Pew mantienen, sería evidente incluso en aspectos relativamente triviales: e.g., 96% de los encuestados que afirman que los Juegos Olímpicos de 2008 serán un éxito y 93% que contribuirían a proyectar la imagen del país en el mundo. Incluso un 75% manifestaban que China sería el país que más medallas iba a ganar. Por otra parte, la misma encuesta de Pew realizada en 2016 muestra que 75% de los chinos consideran que el peso de su país en el mundo había aumentado en la última década (frente a un 21% de estadounidenses y 23% de europeos (www.pewglobal.org/2016/10/05/chinese-public-sees-more-powerful-role-in-world-names-u-s-as-top-threat/10-4-2016-9-39-30-am/)).

⁸¹ He (2002, p. 170) afirma que China aspira a un proyecto propio y creativo de modernidad —y no a un calco de la versión universalista occidental— que supondría un “renacimiento cultural” en base a la tradición humanista china.

camino desarrollista seguido son los adecuados⁸². La crisis global no hará más que acentuar esta sensación. Así, a finales de la primera década del nuevo milenio son cada vez más numerosas las voces de intelectuales y políticos chinos, y también extranjeros —especialmente en los países en vías de desarrollo⁸³—, que creen que el tiempo está dando la razón a China y que el modelo ultraliberal anglosajón con sus muchas deficiencias no puede ser considerado como un referente a seguir⁸⁴. Como afirma Stefan Halper (2010, p. 11), la emergencia de China como gran campeón en el mundo del capitalismo globalizado, no sólo reduce la credibilidad y la influencia occidental, sino que traslada la imagen de que “China está ganando a Occidente a su propio juego” (*beating the West at its own game*). No es de extrañar por tanto que las élites chinas en general vean en la crisis global una oportunidad histórica para resolver los desequilibrios internos y mejorar la posición de China en el mundo (Holbig, 2009, p. 401).

Es precisamente a la luz de estos antecedentes que se ha ido fraguando un proceso de toma de conciencia por parte de la élite gobernante china que quedará encarnada, al menos en aspectos muy significativos, en una innovación conceptual introducida por Hu Jintao: el *Sistema teórico del socialismo con características chinas* (*Zhongguo tese shehuizhuyi lilun tixi*). Este sistema teórico es un intento de llegar a una especie de *metateoría* que sintetice y racionalice *ex post* la experiencia reformista china así como las múltiples “teorías” que la han inspirado⁸⁵. En un alarde de confianza, se le atribuye un carácter “científico”: (i) como extensión y actualización necesarias de una teoría marxista nacida bajo los condicionantes históricos específicos de la Europa de mitad del siglo XIX; y (ii) como su adaptación obligada a las circunstancias concretas chinas. En las enmiendas constitucionales de 2007, “el establecimiento” de este sistema teórico se consagra como “la razón fundamental detrás de todos los logros y el progreso de China” desde el inicio de las reformas (citado en Holbig, 2009, p. 54). En línea con la concepción china de las ciencias sociales, no se trata

⁸² La encuesta *China's National Image Global Survey* realizada en los países del G20 muestra que la imagen general de China es la de un país con un poder político muy concentrado y a la vez con una capacidad organizativa y de movilización excepcional (www.china.org.cn/china/2014-02/25/content_31590233.htm, último acceso en 12/2/17).

⁸³ El modelo chino resulta cada vez más atractivo y, como señala Fukuyama (2012, p. 17), la tentación de copiar partes del mismo es cada vez más fuerte en otros países. Para un enfoque crítico pero sumamente informativo sobre la influencia de China en el mundo en desarrollo y el atractivo del “modelo chino” frente al modelo liberal occidental, véase el Cap. 4 de Halper (2011, pp. 103-171) “The competitive edge: ‘State Directed Capitalism’”. Esto es consistente con los resultados de una encuesta de 2014 realizada por *BBC World Service* que muestra una gran división sobre la imagen internacional de China (42% a favor y 42% en contra) pero sobre todo revela una polarización entre los países desarrollados (todos democracias) y la imagen sensiblemente mejor en países en vías desarrollo, y en particular de África y América Latina (<http://downloads.bbc.co.uk/mediacentre/country-rating-poll.pdf>).

⁸⁴ A esta visión en China contribuye en especial la influyente corriente de la Nueva Izquierda (Holbig y Gilley, 2010).

⁸⁵ Véase Rong (2009, p. 136) para una lista de las 15 teorías principales surgidas a partir de 1978.

de un sistema teórico cerrado y de aplicación universal, sino más bien de sancionar de forma pragmática, y a la luz de resultados tangibles, un determinado modo de hacer las cosas —impulsar el proceso modernizador de China— que ha mostrado su validez en la praxis. Así, como afirmaría el propio Hu Jintao, debe entenderse como un “sistema abierto” y “en continuo desarrollo” cuya vitalidad reside en *no* adherirse rígidamente a reglas predeterminadas, ni quedarse anclado en teorías obsoletas (Rong, 2009, p. 135).

Para valorar en su justa medida lo que esto significa, es útil tomar como referencia el enfoque reformista aproximado y experimental de la era Deng. En ausencia de *teorías y hojas de ruta*, cualquier paso reformista, a pesar de ser *pretendidamente* favorecedor del mercado y del crecimiento económico, obligaba a la élite política a “esperar y ver” qué respuesta inducida (imposible de prever *ex ante*) realmente producía en diferentes partes del sistema. Así, como señala Raby (2001, p. 33), la mayoría de las veces los documentos teóricos claves de las reformas, más que preceder a las mismas, han resultado de ellas: del reconocimiento *ex post* de la validez de un experimento concreto: e.g., la “legalización” de las empresas privadas tras el auge de las TVE descrito en el epígrafe 2.4.2. Es decir, dada la inseguridad inicial en cuanto a su conocimiento y capacidades, la élite reformista ha ido desarrollando su *teoría reformista* de forma inductiva en base a la experiencia y al aprendizaje acumulados. Dicho de otra forma, la construcción teórica y su formulación, especialmente durante la era de Deng, no guían el proceso reformista sino que emergen como parte constitutiva del propio enfoque experimental.

Esto empieza a cambiar radicalmente durante la segunda etapa reformista. Especialmente porque aunque las reformas resultan de un proceso de toma de decisiones esencialmente chino, sin interferencia ni injerencia extranjeras, su síntesis teórica no se hace en una “burbuja” sino que como sostienen Qian y Wu (2003), tras la apertura de China al mundo durante la década de 1980, se nutre del conocimiento de la ciencia económica “occidental” adquirido por los economistas chinos⁸⁶. Así, tras años de experiencia reformista y de intercambios académicos, y a la luz de las lecciones de la turbulenta transición al mercado en los países europeos del antiguo bloque comunista, el conocimiento teórico y práctico sobre la “economía de mercado” en China aumenta de forma exponencial (p. 16). Por ello, el *sistema teórico del socialismo con características chinas* puede

⁸⁶ Con el inicio de las reformas la denominada “ciencia económica *occidental*” comienza a substituir de forma progresiva en círculos académicos y políticos a la economía de tipo “soviético” (Qian y Wu, 2003, p. 16). Previamente, aquélla sólo podía estudiarse en la Academia China de Ciencias Sociales (Hofman y Wu, 2009, p. 21).

verse como el punto culminante de lo que para estos autores es un “cambio estratégico en la mentalidad” en la élite reformista (p. 17). En definitiva, un hito en el proceso de “descubrimiento” y toma de conciencia que les llevará a reconocer explícitamente que el PCCh ha encontrado no ya un camino aceptable, sino el camino más ajustado a la realidad china para conseguir la plena modernización del país⁸⁷. Y con ello, como afirma Holbig (2009, p. 54), el Partido muestra su capacidad de innovación no sólo de forma retrospectiva sino también como elemento legitimador de su liderazgo con vistas al futuro⁸⁸.

Finalmente, no hay en la *construcción teórica* del PCCh atisbo alguno de la pretensión de universalidad que domina en las ciencias económicas y políticas occidentales. Esto se hace evidente en (i) la renuencia de la élite política china a dar cobertura oficial a la presunta existencia de un “modelo chino” o “Consenso de Pekín” que sería susceptible de ser exportable como alternativa a la visión neoliberal e individualista que defendería Occidente y en particular los EE.UU.; y (ii) en la ausencia de cualquier veleidad proselitista⁸⁹. En consecuencia, más que una teoría científica en sentido estricto, lo que emerge es ante todo un *sentimiento*, una toma de conciencia sobre la capacidad auto-percibida para seguir pilotando el proceso reformista con éxito que impregna al Partido de una confianza, y a sus élites de una asertividad, totalmente inimaginables dos décadas atrás⁹⁰. Este aprendizaje altera los modelos mentales de los principales actores y posee gran relevancia institucional ya que, como bien señalan Nathan y Gilley (2003, p. 235), los dirigentes políticos chinos actuarán sobre la base de la “autoconfianza y visión positiva de sí mismos, del Partido y de China” al margen de que estas ideas puedan tener más o menos fundamento⁹¹.

⁸⁷ Xi Jinping será claro al respecto cuando afirma que “la singularidad de la tradición cultural, historia y circunstancias de China” exigen una senda de desarrollo propia y que “de hecho, hemos encontrado esa senda” (Xi, 2014, abril).

⁸⁸ Así, por ejemplo, Hu Jintao afirma que al llevar a China a “un nuevo estadio de desarrollo”, se pone en evidencia la “superioridad y vitalidad del socialismo con características chinas” (Hu, 2012).

⁸⁹ Esto es así, según Xing y Shaw (2013, p. 89), porque para la élite política china no puede hablarse de un “modelo chino” más que a riesgo de simplificar y porque tal idea se presta tácitamente a la creencia errónea de que su transferencia a diferentes regiones y circunstancias es posible.

⁹⁰ Sobre cómo la élite china se ve a sí misma y al Partido, véase el Cap. 9 de “*The Party Looks in the Mirror*” de Nathan y Gilley (2003). La confianza de la élite en sí misma y en la organización del Partido y su capacidad de acción contrastan radicalmente con el legado de fracaso desarrollista que recibe Deng y que éste atribuye al intento acrítico por copiar modelos extranjeros y a los propios errores de experimentación del maoísmo (Deng, 1994, p. 157).

⁹¹ Aunque Nathan y Gilley (2003, p. 235) se refieren específicamente en su libro a los líderes de la cuarta generación, lo mismo o más se puede decir de los de la quinta generación.

3.3.2 La reafirmación del universo simbólico chino en la construcción de una identidad moderna

Ni el esfuerzo de reposicionamiento ideológico del Partido, ni el clima de confianza que permea en prácticamente todos los ámbitos de la China contemporánea pueden interpretarse al margen del fuerte resurgimiento del interés por la tradición china, y en particular por el legado confuciano, que se produce especialmente a partir de los años noventa. Aunque la efervescencia de lo tradicional emerge inicialmente como un fenómeno popular⁹², posteriormente da lugar a la conocida como “fiebre de los estudios nacionales” (*guoxuere*) que se vive en círculos académicos e intelectuales (Fewsmith, 2008, p. 121), y que responde a varias causas: (i) la necesidad de llenar el vacío moral y espiritual asociado al emergente *darwinismo social* en la sociedad china⁹³ y (ii) el proyecto aún inconcluso (desde el trauma del Siglo de las Humillaciones) aunque bien encaminado de resurrección nacional y de búsqueda de una identidad china moderna. A pesar de que se puede argüir que existe un interés táctico en el Partido para imponer una versión *adaptada* del confucianismo con miras a evitar que este impulso “de abajo a arriba” pueda convertirse en potencialmente desestabilizador⁹⁴, es claro que tanto el discurso de la administración Hu-Wen como sus conceptos ideológicos centrales están impregnados por los valores y la carga simbólica de un “nuevo confucianismo” que el PCCh ve compatible con su proyecto modernizador. La experiencia de los NPI del este asiático, cuya seña de identidad podría sintetizarse por la combinación de un Estado desarrollista fuerte y autoritario y una sociedad cohesionada mediante el engrudo de la ética confuciana, sería la prueba fehaciente de que dicha compatibilidad es factible.

Sin embargo, este ejercicio de compatibilización no es tarea fácil en el caso de un partido comunista tradicionalmente crítico con un legado confuciano, que asocia en su imaginario a la vieja mentalidad “feudal” china. A pesar de esta dificultad conceptual, bajo los sucesivos liderazgos reformistas, el Partido se moverá de forma consistente en el sentido de forzar la cuadratura del

⁹² Según Sébastien Billioud, la tradición confuciana ya impregna por múltiples vías el ámbito privado y juega un creciente papel en varios campos: religión, el cultivo de la moralidad personal, filosofía, educación, etc. (citado en Holbig y Gilley, 2010, p. 409). Esto, sostiene Bell (2010), tiene un creciente reflejo en la sociedad china tanto *formal* (e.g., en la obligación legal de los hijos de cuidar a sus padres ancianos, o en la creación del Instituto Confucio como ente oficial para la promoción de la cultura y lengua chinas en el mundo) como *informal* (e.g., los líderes políticos chinos se tiñen el pelo de negro pues según la tradición confuciana las canas simbolizan la sabiduría y fragilidad de la vejez).

⁹³ Según Bell (2010, p. 8), otras alternativas funcionales serían las sectas cristianas, el Falung Gong o un nacionalismo extremo que el gobierno prefiere evitar por su alto potencial desestabilizador e inhibidor del proyecto modernizador.

⁹⁴ Holbig y Gilley (2010) señalan que, a pesar de la ambigüedad inicial del Partido ante las iniciativas de revitalización del confucianismo, la proliferación descontrolada de distintas interpretaciones —algunas potencialmente subversivas—, le obligarían a reaccionar para recuperar la “hegemonía en el discurso” e imponer su propia versión.

círculo: conectar la tradición histórica china con la revolución moderna impulsada por el PCCh de forma que ésta última se conciba como la continuación, acaso la culminación, y no como la negación, de la primera (Fewsmith, 2008, p. 192). Hu Jintao nos muestra que este alambicado encaje es posible cuando afirma que los “valores socialistas son el alma de la nación china” y señala la naturaleza complementaria entre las “virtudes tradicionales chinas” y “las nuevas tendencias de los tiempos”. Así, los valores socialistas encarnarían una *actualización* del universo simbólico chino (consistencia simbólica) compatible con los imperativos de la modernidad (consistencia adaptativa). Bajo esta perspectiva, por ejemplo, el concepto moderno del *Imperio de la Ley* (*rule of law*) queda incompleto en una versión occidental anclada en el egoísmo por mucho que se dé la alternancia política. Para trascender los límites del *procedimentalismo* occidental se requiere además un gobierno “virtuoso” (típicamente confuciano) que pueda incidir en “la moralidad pública, la ética profesional, las virtudes familiares y la integridad individual” (Hu, 2012).

Esto tiene profundas implicaciones, también para el modelo de desarrollo, y no debe ser visto como un mero ejercicio retórico circunscrito al mundo de las ideas. Incluso se puede afirmar que se trata de un hito trascendente para la élite política china: al congraciarse con su pasado y asumir su herencia cultural, demuestra que China, en el sentido cultural de país-civilización, puede florecer en un mundo *moderno* de cuya construcción quedó excluida por los avatares de la historia. En definitiva, con el convencimiento de que China tiene que alcanzar la prosperidad bajo sus propios términos⁹⁵, sin mirar a Occidente ni occidentalizarse, y de que esto es posible gracias a —y no a pesar de— los recursos de su propio universo simbólico, la élite política da un paso decidido hacia la superación de un doloroso trauma histórico y la reconstrucción de su identidad colectiva⁹⁶. Este cambio en la psique nacional se manifiesta a partir de la década de 1990 en (i) la práctica desaparición en el debate intelectual de la actitud reflexiva y crítica hacia la especificidad china que

⁹⁵ Como sostiene Fewsmith, tras 25 años de mirar a Occidente como fuente de inspiración, con la llegada de Hu Jintao, China mira “hacia dentro” para encontrar su propio modelo de desarrollo (2008, p. 275).

⁹⁶ Para el profesor He Ping se trata de resolver la tensión creada a raíz de la intrusión occidental —el Siglo de las Humillaciones— entre los valores culturales chinos y el desarrollo del país visto en perspectiva histórica (2002, p. 16).

había alcanzado su punto culminante en la época más liberal de la segunda mitad de los años ochenta⁹⁷, y en (ii) la emergencia de una mentalidad de auto-afirmación⁹⁸ (He, 2002, p. 172).

Finalmente, a pesar de que todo esto se traduce según Rozman (1999) en la consolidación de una identidad colectiva de “gran potencia” (*daguo*) y en la idea de que China (como hija de una gran civilización) puede y debe contribuir positivamente al mundo, conviene aclarar algo muy significativo desde el punto de vista institucional. Como señala este autor tras realizar un análisis que repasa la amplia literatura producida por los centros de investigación chinos, el pensamiento elitista sigue reflejando profundas suspicacias en cuanto a las supuestas intenciones de las potencias extranjeras frente a China⁹⁹. Es decir, a pesar de la reemergencia de China, no existe evidencia definitiva que permita sostener que las secuelas del SDH hayan sido superadas.

3.3.3 La reemergencia del contrato social tradicional chino del *mandato del cielo*

Desde una perspectiva política la China del siglo XXI dista mucho del régimen totalitario de Mao. A pesar de su inversión en propaganda, el Partido ha abandonado cualquier pretensión de obligar a los ciudadanos a comulgar con su ideología y, renunciando a “los mecanismos de control clásicos maoístas” —la auto-supervisión y supervisión mutua de los ciudadanos así como las campañas de masas contra enemigos sociales—, se limita a evitar el desafío directo a su autoridad (Shi, 2008, p 211). Dicho esto, es evidente que la gran transformación económica y social china se ha producido sin una convergencia con las instituciones que configuran el modelo político liberal de las democracias occidentales: pluralismo político, sufragio universal, separación de poderes y algunos derechos individuales considerados básicos como la libertad de expresión y asociación. De hecho, con respecto a la era Deng, y en particular con respecto a 1988, el año más liberal en la historia del PCCh¹⁰⁰, se produce una clara involución. En efecto, a partir de la década de 1990, el

⁹⁷ La emisión en 1988 de la serie televisiva “Elegía del río” (Héshāng) puede considerarse como el punto álgido: frente a la amplitud y energía del océano que representa Occidente, las lentas y zigzagueantes aguas del río Amarillo, cuna de la civilización china, simbolizarían un sedimento cultural incompatible con la modernización (Tu, 1991, p. 148/9).

⁹⁸ Esta actitud será ampliamente compartida también fuera de la élite política e intelectual. De hecho, es significativo, como muestra una encuesta de Pew realizada en 2016, que el 77% de los chinos consideran que su modo de vida *chino* debe ser protegido contra la influencia extranjera. Esto representa un aumento de 13 puntos porcentuales con respecto a 2002 (www.pewglobal.org/2016/10/05/2-china-and-the-world/, último acceso en 12/2/2017).

⁹⁹ En particular con respecto a aquellas potencias con mayor *solape* geoestratégico: EE.UU., Japón y Rusia (ibid).

¹⁰⁰ La mayoría de politólogos especializados en China, afirman Shi y Lou (2011, p. 186), consideran que 1988 es el año más liberal de la historia del PCCh. Reflejando este consenso, incluso Freedom House otorgará a China aquel año una puntuación en libertades fundamentales y derechos políticos que hasta la fecha nunca más volverá a conseguir. A partir de entonces, se abandonan algunas de las reformas más ambiciosas consideradas en la era Deng: e.g., la separación del Partido y el gobierno que impulsaría el primer ministro reformista Zhao Ziyang en 1987 (Brødsgaard, 2010, p. 21).

concepto de “reforma política” pasa a ser sinónimo de búsqueda de una gobernanza más eficiente por parte del aparato político-administrativo (Brødsgaard, 2010, p. 27). En consecuencia, las mejoras políticas se centrarán predominantemente en la extensión de la capacidad de respuesta del Partido-Estado (sus políticos y funcionarios) ante las demandas de la mayoría de la sociedad.

Esto resulta sorprendente desde la perspectiva más ortodoxa de las ciencias políticas; en primer lugar porque contraviene la relación esperada entre desarrollo económico y la evolución de las instituciones políticas¹⁰¹ (Whyte, 2009, p. 379), máxime si se tiene en cuenta que todos los indicadores apuntan a que el régimen de partido único chino está más consolidado en la actualidad que en ningún otro momento de la era reformista y que su desempeño goza de un muy elevado nivel de aprobación tanto por el conjunto de la sociedad como por la élite intelectual. Un nivel de aprobación que, medido por investigadores occidentales de gran prestigio, se sitúa entre los más elevados de cualquier país¹⁰².

En segundo lugar, porque si bien son evidentes las diferencias con respecto al orden político liberal, como señala Brødsgaard (2010) “China no puede ser categorizada como un sistema totalitario o dictatorial”, ni tampoco como “una forma incompleta o transitoria de democracia” (p. 32), sino más bien como un régimen híbrido potencialmente duradero que está desafiando al conocido como “paradigma de transición”¹⁰³. A pesar de la creación de espacios para albergar un mayor pluralismo institucional, de una creciente tolerancia ante la disensión política y nuevas posibilidades para canalizar la opinión pública y la participación ciudadana, Tony Saich (2011), investigador referencial en la materia, sostiene que no se aprecian indicios que permitan suponer que desde el actual “autoritarismo suave” del régimen se esté abriendo paso un sistema democrático como sucedió en su día en los países más desarrollados de su entorno geográfico.

¹⁰¹ En China se produce la relación inversa. Como señala Pei (2006, p. 45), a partir de la mitad de los noventa, cuando las reformas económicas se hacen irreversibles y mejora el nivel de vida de los ciudadanos, el régimen adopta una posición más conservadora con respecto a las reformas políticas y en particular a la cuestión de la democratización.

¹⁰² Las encuestas dirigidas por Tony Saich (2016) de Harvard —referente académico en el tema de relaciones entre el gobierno y la sociedad en China— muestran niveles de satisfacción con el gobierno central que rondan o superan el 90% durante la década del 2000. A su vez, según Shi Tianjian y el Asian Barometer, las instituciones políticas chinas gozan de mayor confianza por parte de los ciudadanos que sus equivalentes de países democráticos desarrollados de Asia (Shi, 2008, p. 230). Por otra parte, Bell (2010, p. 15) afirma que dentro del mundo académico en China pocos, incluyendo los autodenominados “liberales”, están a favor de una democracia por sufragio universal a medio plazo.

¹⁰³ Así, a la primera paradoja política del desarrollo chino —desarrollo sin democratización— se le une una segunda: el desafío al “paradigma de transición” que supone que una vez iniciada la apertura del sistema político, éste tiende indefectiblemente hacia la democracia y el pluralismo (Brødsgaard, 2010). Es decir, que no hay lugar para “híbridos”.

De hecho, y más allá de consideraciones de elección racional —oportunismo político y maximización de la utilidad personal— que pudieran supuestamente llevar a la élite del Partido a desear perpetuarse en el poder, para evitar algunos prejuicios relativamente extendidos es importante resaltar cuatro ideas centrales en relación al sistema político chino emergente:

1) La élite del PCCh es plenamente consciente de la importancia de las “reformas políticas” como condición *sine qua non* para preservar el sistema político de partido único y mantenerse en el poder¹⁰⁴. Por tanto, es tan erróneo pensar que *el tema político* es tabú para el PCCh, como ignorar que ha sido y sigue siendo una de sus preocupaciones centrales desde el inicio de las reformas hasta la actualidad. Esto queda avalado por un esfuerzo continuado y casi obsesivo por investigar los fracasos políticos en otros países (e.g., la implosión de la URSS o la pérdida de poder del KMT en Taiwán) así como esclarecer la base de legitimidad de los regímenes más longevos, sean democracias (formales) o de un partido hegemónico. Este esfuerzo, sostiene Willy Lam (2006, p. 39), ha llevado a la élite del PCCh a la conclusión de que “la democracia no es un prerrequisito para la permanencia de un partido el poder, especialmente en los países de tradición confuciana como Japón o Singapur”. Esto, claro está, siempre y cuando la labor del Partido logre satisfacer ciertas condiciones esenciales: (i) el ser percibida como orientada al servicio de la gente común; (ii) estar apoyada en una administración eficiente y relativamente incorrupta que sea capaz de reaccionar con efectividad para desactivar los riesgos de crisis sociopolítica; y (iii) alinear sus intereses con una *clase* lo suficientemente amplia y representativa que pueda servir de base social de apoyo al régimen (*pro-establishment*). Según este autor, esta preocupación por el buen gobierno y el cumplimiento de los criterios para “mantener el mandato del cielo” permite entender el porqué de las reformas políticas e ideológicas de la administración Hu-Wen (p. 39).

2) China avanza *conscientemente* hacia la definición de un modelo político propio. Los líderes chinos de la cuarta generación, como sostienen Nathan y Gilley (2003), están genuinamente convencidos de que las democracias occidentales (y más aún la versión rusa) son sistemas

¹⁰⁴ Esta idea queda avalada en una encuesta realizada en 2002 a los cuadros del “vivero” más elitista dentro del PCCh (el *Central Party School* en Pekín). Estos consideran que el principal cuello de botella para el desarrollo social y económico del país en los años venideros es la “reforma de la estructura política” (Fewsmith, 2007, p. 4).

políticos imperfectos¹⁰⁵: sociedades dominadas por el individualismo, carentes de cohesión interna y de una élite política que sirva de guía. Y, por tanto, de que una democracia competitiva al estilo occidental y abierta a la alternancia es incompatible con la complejidad de la sociedad china y con su cultura política, y que sólo una élite cualificada puede conducir desde arriba a la plena modernización (p. 235). Esto, unido al alto apoyo social hacia el régimen y a la creciente confianza de su élite política, explica un cambio de actitud esencial: el debate sobre el modelo político dentro del PCCh, afirma Brødgaard (2010, p. 21), ya *no* busca la aproximación progresiva hacia un referente occidental —deseable *per se* y sólo sujeto a alcanzar el estadio de madurez social que lo haga posible— como sugería el ala más liberal en los años ochenta, sino que se centra en los “avances políticos con características chinas” que según Hu Jintao deben conducir al perfeccionamiento del actual sistema de “democracia socialista” (Hu, 2012).

3) El aperturismo del régimen tiene como fin la legitimación del régimen de partido único y como límite infranqueable la alternancia política. Aunque existen diferencias de opinión en la élite sobre si las reformas deben limitarse a mecanismos de supervisión y rendición de cuentas *internos* al Partido, o si es imprescindible introducir mecanismos *externos* —e.g., una prensa más libre, el sometimiento a un sistema judicial independiente o incluso elecciones competitivas *organizadas* por el PCCh—, Nathan y Gilley (2003) llegan al fondo de la cuestión cuando señalan que todos estos planteamientos comparten un objetivo común: supervisar (*jiandu*) al Partido como forma de *disciplinar* su actuación y así mantener la legitimidad del régimen. Incluso el objetivo pretendido de las voces más liberales dentro del PCCh que abogan por unas hipotéticas elecciones competitivas¹⁰⁶, delata la existencia de líneas rojas: “los cuadros (...) deben tener los incentivos para satisfacer a los electores, pero el Partido en su conjunto no debe enfrentarse a ningún desafío organizado” (p. 198). Es decir, la idea subyacente, expresada con admirable claridad por Hu Qili, es que la reforma política debe orientarse a “fortalecer la autoridad del Partido, no a socavarla”¹⁰⁷.

4) El sistema político no puede entenderse al margen de una *cultura política* idiosincrática y esto plantea un singular reto para el entendimiento y análisis del discurso que mantienen los

¹⁰⁵ Véase el valioso análisis que nos ofrecen Andrew Nathan y Bruce Gilley en su libro “China's new rulers: The secret files” (Nathan y Gilley, 2003) sobre la base de archivos secretos del PCCh filtrados y que por tanto reflejan de la forma menos adulterada posible la opinión de los máximos dirigentes chinos sobre los principales temas políticos.

¹⁰⁶ Los experimentos con elecciones en China se han limitado hasta la fecha al ámbito de pequeños municipios (ibid).

¹⁰⁷ Antiguo miembro “liberal” del Comité Permanente del Politburó del PCCh. Citado en Pei (2006, p. 54).

líderes chinos en relación al modelo político. Por una parte, como se ha visto, la élite del PCCh atribuye una importancia *vital* (en sentido estricto) a la gobernanza política y está dispuesta a emprender cualquier tipo de reformas con el único límite de preservar el papel rector del Partido¹⁰⁸. Por eso no es de extrañar que el Informe al XVIII CNPC —el de más alto rango oficial en la RPCh— dedique un capítulo entero a “promover la reforma de la estructura política”. Sin embargo, llama la atención que Hu Jintao afirme en el mismo que las “instituciones de la *democracia* deben mejorarse y sus *formas* enriquecerse”¹⁰⁹; que el “Estado de derecho debe desplegarse plenamente” para lo que hay mejorar entre otras cosas la “credibilidad del sistema judicial” y someter la acción del Partido y el gobierno a un sistema institucionalizado de controles; que “los derechos humanos deben ser plenamente respetados y protegidos” (Hu, 2012). ¿Qué significa todo esto? ¿Cómo han de interpretarse estas afirmaciones en apariencia disonantes (cuando no chocantes) en boca de quien asevera categóricamente que China no adoptará jamás las instituciones políticas occidentales¹¹⁰? En un artículo ilustrativamente titulado “Una visión alternativa”, Joseph Chan (1997) arroja luz al señalar la curiosa situación que se produce en los países asiáticos de tradición confuciana que se ven obligados a utilizar los conceptos y el vocabulario político-jurídico heredados de Occidente a pesar de mostrarse cada vez más críticos con su ideología y prácticas políticas¹¹¹. De esta guisa, en ausencia de una formulación teórica alternativa enraizada en las orientaciones y disposiciones que configuran una cultura política autóctona e interpretable en base a ella, los conceptos abstractos (en un sentido sustantivo) surgidos de la dilatada experiencia histórica occidental como “democracia” y “derechos humanos” (o “imperio de la Ley”, podríamos añadir) adquieren según este autor un significado esencialmente diferente. En definitiva, como muestra su aplicación divergente en la praxis asiática, son conceptos que sencillamente no pueden interpretarse al margen de la cultura política en la que quedan arraigados¹¹².

¹⁰⁸ Además de reformas, debemos incluir actuaciones *ad hoc* como parte del concepto más amplio de gobernanza política. Dali Yang (2006) señala los esfuerzos del Estado para mitigar tensiones y conflictos haciendo uso de su creciente capacidad fiscal: e.g., financiando medidas populistas que benefician a los colectivos desfavorecidos (*ruoshi qunti*); o invirtiendo para impedir el surgimiento de cualquier tipo de oposición organizada al régimen (pp. 159-160).

¹⁰⁹ Según Tony Saich (2011), ya en el discurso al XVII CNPC en 2007, Hu Jintao menciona la palabra “democracia”, generalmente acompañada del epíteto “socialista”, alrededor de 60 veces.

¹¹⁰ Hu Jintao será explícito al respecto al afirmar: “nunca copiaremos un sistema político occidental” (Hu, 2012).

¹¹¹ Especialmente porque como señala Chan, en el último medio siglo, los intelectuales asiáticos han logrado sacudirse de encima un complejo de inferioridad cultural (sobre todo en relación a sus valores tradicionales) que les permite hoy apreciar en las culturas de Occidente tantos aspectos negativos y limitaciones como en las suyas propias (ibid).

¹¹² Si bien, recuerda Chan, conviene distinguir entre diferencias *tácticas* fruto de los intereses políticos de aquellas otras que reflejan creencias ideológicas o culturales *genuinas* compartidas por parte o el conjunto de la sociedad (ibid).

En estrecha relación con los fenómenos descritos más arriba, lo que se observa en el ámbito político es la emergencia en la China contemporánea de los elementos constitutivos del contrato social y del “patrón distintivo y duradero de relaciones entre el Estado y la sociedad” característicos de la civilización china (Pye, 1990, p. 58). Que se trata en efecto de orientaciones y disposiciones *normativas* profundamente arraigadas en los agentes políticos —emanadas de procesos de carácter evolutivo en N2/N1— que configuran lo que puede denominarse como “cultura política china”, y no simplemente de actitudes coyunturales ante las instituciones políticas formales del actual régimen o en relación a asuntos políticos específicos, es algo que el valioso trabajo del profesor Shi (2003; 2015), como se verá en el Apartado 4, pone de relieve en base a resultados de las encuestas del Barómetro Asiático. Por otra parte conviene aclarar que no es sólo un proceso natural o espontáneo el que (por su *consistencia simbólica*) hace re-emerger este sustrato normativo tenaz, sino que también es resultado de la acción deliberada (en N3) de una élite política que *confía* en que su plasmación (contingente) dentro de las circunstancias contemporáneas chinas genera un modo de gobernanza eficiente para satisfacer el contrato social (*consistencia adaptativa*)¹¹³.

El contrato social *de facto* que según Tsang (2009) va consolidándose a partir de la Crisis de Tiananmen, en su expresión más sintética supone una aceptación del gobierno de partido único condicionada a la continuación de las mejoras en el nivel de bienestar de la población, que además de prosperidad económica incluye de forma creciente la aspiración a mayores cotas de libertad individual y a una elevada capacidad de respuesta del gobierno ante las demandas de los ciudadanos¹¹⁴. En definitiva, un acuerdo tácito para cuyo cumplimiento “la mejora de la capacidad de gobernanza del Partido es vital” (p. 871). Por este motivo, la reivindicación sin complejos de una cultura política profundamente arraigada debe acompañarse por un despliegue institucional efectivo adaptado a las condiciones y exigencias de una sociedad y una economía modernas. Esto abre paso a una dialéctica entre *continuidad* (simbólica con respecto a N2) y *cambio* (mediante el diseño instrumental de N3) institucional que se refleja tanto en la acción política como en el discurso oficial del PCCh y que será especialmente notorio a partir de la administración Hu-Wen.

¹¹³ La confianza en el modelo propio de desarrollo y la reivindicación de la cultura china quedan patentes en una frase de Wen Jiabao: “Desde Confucio a Sun Yat-sen, la cultura tradicional de la nación china tiene numerosos elementos valiosos, muchos aspectos positivos en relación a la naturaleza humana y a la democracia” (citado en Bell, 2010, p. 9).

¹¹⁴ Lam (2006, p. 69) añade otros elementos a la formulación del contrato social tácito de “prosperidad bajo un el gobierno de un partido único”: oportunidades de ascenso social y un “gobierno relativamente eficiente y limpio”.

La continuidad, asentada en la idea tradicional del gobierno benévolo y en lo que Tu Weiming (1996) refiere como “inseparabilidad de la moralidad y la política”, se hace patente de múltiples formas¹¹⁵. Destacan, no obstante, dos elementos centrales de la inveterada cultura política china que configuran a su vez la raíz distintiva con respecto a la cultura política liberal prevalente en los países más avanzados de Occidente. Estos factores, estudiados por Shi (2003), y que ya hemos presentado en el Cap. 4 y, en perspectiva evolutiva e histórica, en el Cap. 7, son: (i) el enfoque *paternalista* que vertebra la relación entre gobernantes y gobernados; y (ii) una concepción del interés individual de los actores políticos que sólo es legítima en la medida en que queda supeditada a objetivos de ámbito *colectivo*¹¹⁶: e.g., la familia y, de forma más amplia, la nación.

El primer elemento, el paternalismo, se hace evidente en la pretensión del Partido, expresada por su máximo dirigente, de “asegurar que la gente viva y trabaje contenta” para lo que es necesario mantener una sociedad “estable y ordenada” (Hu, 2012). Y también en la lógica *dirigista* (de arriba abajo o *top-down*) para lograr la “armonía social”; un objetivo central en la cultura política china y para Hu “un atributo inherente del socialismo con características chinas” que en las condiciones de la China actual sólo puede lograrse a través de una “*gestión* innovadora de la sociedad” (sic) que promueva su “vitalidad creativa” (Hu, 2012). Por otra parte, el segundo elemento encuentra cauce de expresión en el nacionalismo chino, convertido según Tsang (2010, p. 877) en una especie de nueva ideología del Estado y en instrumento efectivo para sustentar la legitimidad de régimen¹¹⁷. Este nacionalismo se nutre en gran medida de la subordinación tácita de los intereses privados al proyecto de modernización que, en línea con la tesis del profesor de Oxford, Stefan Halper (2010, p. 154), incardina el creciente bienestar material individual dentro de una narrativa de “lealtad colectiva” al servicio de la recuperación de la grandeza de China¹¹⁸.

¹¹⁵ Una lectura detallada del informe de Hu Jintao al XVIII CNPC, y en particular de las secciones V, VI y XII, ofrece un excelente testimonio sobre esta afirmación. En este documento, por ejemplo, se habla de la mejora de la “fortaleza moral” de la sociedad y de la necesidad de lanzar programas para “exaltar lo verdadero, lo bueno y lo bello, y rechazar lo falso, lo diabólico y lo feo” (Sección VI). Véase Hu (2012).

¹¹⁶ Como afirma Shi (2003), en el Asia confuciana los intereses privados no tienen una naturaleza independiente de lo colectivo. Esto es algo que tiene una influencia muy significativa sobre el juego político.

¹¹⁷ En la medida en que el desarrollo económico y creciente peso en el mundo fomenta un sentimiento de orgullo nacional que no se puede disociar del gobierno del PCCh (Tsang, 2010). Así, según Halper (2010, p. 154), el nacionalismo funciona en tándem con el crecimiento económico sostenido para asegurar que las reformas no generan ningún desafío organizado a la hegemonía del Partido. Es decir, surge de una consideración táctica de N3.

¹¹⁸ Esto, como se verá en el Apartado 4, está estrechamente asociado con un pilotaje institucional *top-down* que otorga derechos individuales sustantivos a los ciudadanos que de modo amplio y general son *eficaces* (e.g., DP) pero que no son *categoricos* pues pueden sacrificarse puntualmente ante los objetivos desarrollistas compartidos por la mayoría.

Es importante señalar, sin embargo, que el resurgir de estos elementos de continuidad institucional, que culmina con el rechazo asertivo a la democracia de corte occidental en tanto elemento ajeno a la tradición china, no ha impedido que se produzcan “cambios reales y significativos” en el ámbito político (Tsang, 2009, p. 866). Y esto a pesar de un fenómeno del que se hace eco Shambaugh (2008, p. 2/3): la amplitud y relevancia de las reformas políticas, fruto de una actitud proactiva por parte de la élite del PCCh para *innovar* en la gobernanza y mejorar su capacidad de respuesta ante las demandas de una sociedad que reconoce como crecientemente compleja y plural, han pasado en su mayor parte desapercibidas para periodistas y analistas extranjeros. Esto se debe en gran medida a que su naturaleza gradual y con frecuencia “interna” al sistema las hace poco visible desde fuera. Pero también a que los cambios que sí son observables *no* son percibidos como “proto-democráticos” y por tanto vienen a reforzar la idea de que lo que emerge es un *engendro* político *sui generis* para el que la teoría política comparada afirma Fukuyama (2012) no ha desarrollado aún un marco analítico adecuado¹¹⁹. Así, el problema es que el mismo observador superficial que afirma rotundamente y con razón que el modelo de gobernanza chino sigue sin ser democrático, al carecer de un entendimiento profundo de lo que sucede desde un prisma *emic*, ignora que las reformas políticas se han orientado sistemáticamente al servicio del interés general y producido resultados tangibles que son valorados positivamente por la ciudadanía.

El impulso reformista en el ámbito político se ha traducido en primera instancia en un fortalecimiento de las capacidades del Partido-Estado y en una mayor institucionalización de su funcionamiento tanto a través de mecanismos de selección y promoción meritocráticos de los cuadros (Tsang, 2009, p. 871), como de la mejor definición e implantación (y supervisión) de regulaciones y procedimientos organizativos y de actuación. Además de reducir la volatilidad del sistema político mediante un proceso sucesorio pautado en la cúspide del poder, el creciente grado de *institucionalización*, según Tsang (2009, p. 870), otorga una mayor relevancia a la mejora del aparato judicial¹²⁰ y a promover lo que este autor denomina como “gobierno *por la Ley*” (*rule by law*). Es decir, al sometimiento de la acción pública a “reglas, instituciones y procedimientos bien definidos” que dificultan el comportamiento arbitrario de los servidores públicos (Lam, 2006, p.

¹¹⁹ Según este autor, esta carencia impide un adecuado análisis y categorización de diferentes formas de gobierno autoritario, para cuya versión más benévola se emplea de forma genérica el epíteto “desarrollista” (ibid).

¹²⁰ La labor de reconstrucción del sistema judicial chino es especialmente significativa dado que éste fue virtualmente arrasado durante el maoísmo. Así, por ejemplo, en la vía penal, nuevos estándares operativos y mejoras en formación del personal administrativo han redundado en una sensible reducción de los casos de abuso policial y violación de derechos humanos, a pesar de que apenas se habría reducido la interferencia política en el sistema judicial (ibid).

117) y de este modo contribuyen a contener la corrupción. Aunque la supeditación del poder judicial al Partido hace que éste se sitúe *de facto* por encima de la Ley —y por tanto no se pueda hablar de “imperio de la Ley” (*rule of law*)—, se han producido como afirma Tsang considerables mejoras en su aplicación sistemática así como en el sometimiento del Estado a la misma, al menos para la gran mayoría de asuntos “rutinarios” que carecen de “relevancia” a efectos políticos por no ser percibidos como riesgos sistémicos o desafíos directos al poder del PCCh.

Asimismo, la continua expansión de libertades individuales que amplían la esfera privada en la que es posible actuar sin la interferencia del Estado¹²¹ y los avances en la apertura del régimen y la transparencia política (que algunos analistas han denominado como *glasnost* al estilo chino) se traducen, especialmente a partir de la administración Hu-Wen, en una mayor tolerancia de la disensión y las críticas tanto desde dentro como fuera del sistema. En definitiva, se trata de un conjunto de medidas y gestos sin precedentes que han contribuido a acercar la política a los ciudadanos¹²² y a diluir el velo de secretismo que ha rodeado tradicionalmente a las decisiones de la cúpula del PCCh¹²³ (Lam, 2006, p. 109).

Uno de los aspectos más innovadores y significativos desde una perspectiva política, y también más difíciles de aprehender y valorar en su justa medida, es el enfoque consultivo y crecientemente inclusivo que emerge como seña de identidad del “buen gobierno con características chinas” que el régimen se esfuerza en desplegar¹²⁴, según Tsang (2009, p. 868), para sustentar el “sistema benévolo y eficiente de un solo partido” y (bajo el prisma de elección racional que adopta este autor) prevenir de raíz todo riesgo de demanda popular de reformas democráticas. Entre los canales consultivos y participativos de diversa índole que se han habilitado para conocer e integrar las preferencias de amplios segmentos de la población en el proceso de toma de decisiones, ocupa un lugar prominente la exitosa estrategia de cooptación —atracción y absorción por el régimen— de la

¹²¹ A pesar de que Tsang (2009, p. 868) señala una supuesta incompatibilidad entre la orientación *dirigista e intervencionista* del PCCh (y su aparato Leninista) y el ideal tradicional chino de buen gobierno que además de eficiente, justo y paternalista, debe evitar la intrusión en la vida de los ciudadanos, lo cierto es que la reseñada tendencia a la expansión de libertades individuales está reduciendo claramente la brecha entre ambos modelos.

¹²² El que muchas de estas medidas se den por hecho en las democracias occidentales da una idea cabal de dónde se situaba China en este terreno: e.g., informar de la fecha de los grandes eventos políticos (e.g., conferencias, congresos, etc.) o dar cuenta a través de los medios de comunicación oficiales de las grandes decisiones (ibid).

¹²³ Especialmente significativa será la discontinuación de las reuniones anuales en el balneario de *Beidahe* que desde el inicio de la Nueva China servían para que las principales figuras civiles y militares del régimen fraguasen importantes acuerdos (sobre políticas o repartos de puestos) a la sombra de la estructura formal del Partido (ibid, p. 110).

¹²⁴ Véase “Authoritarian deliberation: The deliberative turn in Chinese political development” de He y Warren (2011) para un análisis detallado e ilustrativo sobre la cuestión.

élite intelectual así como de las nuevas élites sociales y económicas¹²⁵ (Nathan, 2003, p. 14; Nathan y Gilley, 2003, p. 234; Pei, 2008, pp. 88-95).

En paralelo, se han puesto en marcha y perfeccionado una serie de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas tanto *internos* como *externos* al aparato del Partido-Estado que buscan disciplinar la acción política para hacerla más eficiente y asegurar su alineamiento con el interés general. Entre los primeros cabe mencionar (i) la expansión general de la llamada “democracia interna”¹²⁶ (dentro del Partido) propiciada por la reseñada mejora en la institucionalización de la función política, administrativa y judicial, así como (ii) la adopción obligatoria de un sistema de evaluación de riesgos previo a la toma de decisiones políticas para prevenir posibles efectos adversos sobre la estabilidad social¹²⁷. Los numerosos mecanismos externos incluyen (i) elecciones competitivas (aunque tuteladas por el PCCh) restringidas al ámbito local¹²⁸; (ii) mejoras en el antiquísimo sistema de desagravio de los *peticionarios*¹²⁹; (iii) el derecho de los ciudadanos para demandar al Estado por la vía administrativa (*mingaoguan*)¹³⁰; (iv) el contrapeso creciente, aunque aún limitado, de una mayor profusión, variedad e independencia de medios de comunicación¹³¹ y,

¹²⁵ Además de la cooptación, otras iniciativas incluyen el refuerzo de las asociaciones sectoriales, empresariales y ONGs (siempre sancionadas por el gobierno); el mayor papel de la Conferencia Consultiva Política del Pueblo Chino (que incluye un espectro más amplio de representantes políticos y sociales, así como los llamados Partidos “democráticos” afiliados al PCCh); la celebración de audiencias públicas consultivas para recabar la opinión de ciudadanos sobre iniciativas políticas locales (Nathan, y Gilley, 2003, p. 200), etc.

¹²⁶ El concepto importante, aunque algo difuso, de “democracia interna” (*intra-Party democracy* o *dangnei minzu*) — véase al respecto Lam (2006, pp. 127-136)— suele referirse a las mejoras en la gobernanza del PCCh que se pretenden lograr a través de su mayor institucionalización. Así, la introducción de contrapesos, procedimientos que promueven la meritocracia y la búsqueda de consensos, elecciones competitivas para la selección y promoción de cuadros, o el refuerzo de la rendición de cuentas ante organismos supervisores independientes —y también de los órganos ejecutivos ante las asambleas de las que dependen—, contribuyen a dotar de mayor coherencia orgánica y operativa al Partido y sirven para alejar algunos males del maoísmo: el faccionalismo y la excesiva concentración de poder en pocas manos.

¹²⁷ Este sistema de evaluación según Wang Lequan —miembro del Comité Central del PCCh— debe entenderse como una “primera línea defensiva” para prevenir conflictos sociales. La idea subyacente es que la acción política, según Wang, debe contar con el respaldo mayoritario de la población afectada (Diario del Pueblo, 2010, 26 de agosto).

¹²⁸ A pesar de que las elecciones competitivas para elegir los representantes locales en casi un millón de aldeas son el laboratorio para ensayar con un sufragio universal “contenido”, su extensión a niveles administrativos superiores se ha descartado por el momento al no darse las “condiciones” para hacerlo ya que, en palabras de Wen Jiabao que ponen en evidencia el paternalismo de la élite gobernante, el desarrollo económico en China es desigual y “las cualidades culturales de la gente no son suficientes” (citado en Lam, 2006, p. 109).

¹²⁹ El petionario es una figura legal que data de la época imperial que permite a los que se sienten tratados injustamente por la administración local presentar su caso ante el gobierno central. Se estima que cada año acuden a Pekín decenas de miles de peticionarios. La nueva legislación refuerza y racionaliza este derecho: establece tribunales de quejas provinciales (*xinfangju*), permite tramitar reclamaciones por Internet y garantiza un plazo de respuesta de 60 días. La existencia de esta figura denota la perfección moral que en el imaginario chino se le supone al gobierno central.

¹³⁰ Especialmente cuando los órganos y agencias gubernamentales violan las Leyes establecidas por el gobierno central o provincial. La tasa de sentencias favorables en el *mingaoguan* oscila entre un 20 y 40% según Pei (2008, p. 68).

¹³¹ Aunque en teoría sujetos al control gubernamental y a la autocensura, se erigen cada vez más en tribunas del sentir popular y en herramientas para denunciar la corrupción y el abuso de poder en el ámbito local (Nathan, 2003, p. 15).

de forma general, (v) un mayor peso de la opinión ciudadana tanto en la articulación como supervisión de la acción pública, independientemente de que aquella sea recabada a través de encuestas, sondeos consultivos u otros cauces oficiales¹³², o sea la expresión espontánea de disenso o protesta en redes sociales¹³³, o en manifestaciones, huelgas, etc. siempre evidentemente dentro de un determinado umbral que el Estado está dispuesto a tolerar¹³⁴.

En suma, el “régimen político híbrido” emergente, enraizado en la cultura política china, y que podríamos calificar con He y Warren (2011, p. 269) como de “autoritarismo deliberativo”¹³⁵, ha logrado introducir múltiples elementos participativos y “genuinamente deliberativos” que según estos autores suponen importantes innovaciones que lo diferencian en aspectos sustanciales de un régimen autoritario clásico. De hecho, como afirma Nathan (2003), frente a la fragilidad inherente del régimen autoritario idealizado que estudia la teoría política —al que se le presupone escasa legitimidad, una sobredependencia de la coerción, excesiva centralización del poder y una escasa institucionalización en el ejercicio del mismo— el régimen chino ha mostrado una elevada capacidad adaptativa y un alto grado de “resiliencia” contra todo pronóstico¹³⁶. Así, subrayando su carácter distintivo, se puede afirmar que a pesar de su naturaleza *formal* no democrática —pues ni tan siquiera puede considerarse una versión “incompleta”, “pseudo” o “no-liberal” de democracia (He y Warren, 2011, p. 270)—, la gobernanza política china contrasta de forma llamativa con el referente autocrático idealizado por (i) sus altos niveles de legitimidad; (ii) el uso mínimo de la

¹³² El uso de encuestas (de ámbito nacional y pequeños sondeos muestrales) para conocer la opinión de los ciudadanos sobre temas generales y asuntos específicos es común. Fewsmith (2007, p. 4) sostiene que el gobierno está obsesionado por tomarle el pulso a la sociedad. Esto le permite valorar su desempeño y detectar riesgos sistémicos embrionarios. Sobre las audiencias públicas que desde 2000 forman parte del proceso político y que incluso permiten (en algunos sitios) a los ciudadanos opinar por Internet sobre los borradores de leyes, véase He y Warren (2011, p. 278).

¹³³ El formidable sistema de control de Internet y las redes sociales en China (con más de cincuenta mil censores estimados) es extenso y sofisticado. No obstante, como señala Fukuyama (2012, p. 22), este grado de control no impide al gobierno aprovechar la valiosa información (que en forma de comentarios y quejas en foros, etc., se genera hasta que quedan prohibidos e inhabilitados) para poder actuar sobre ella y desactivar los problemas. Incluso se rumorea que el propio Hu Jintao recibía informes periódicos sobre la opinión pública expresada por estos canales virtuales (ibid).

¹³⁴ Según Tong y Lei (2010), el gobierno es consciente de que la expresión del descontento es una válvula de seguridad que permite reaccionar a tiempo ante problemas (e.g., el comportamiento “no virtuoso” de servidores públicos en el ámbito local) y, a pesar de su obsesión por la estabilidad, la tolera mientras no se convierta en una amenaza sistémica.

¹³⁵ Tsang (2009) denomina el modelo político chino actual como “leninismo consultivo”. Aunque puede parecer una consideración de matices semánticos, en línea con los argumentos de He y Warren (2011, p. 274), mientras que un sistema “consultivo” puede circunscribirse a aspectos informativos (recabar preferencias y opiniones), el término “deliberativo” es más vinculante y denota un grado de influencia efectiva (basada en el compromiso explícito o tácito derivado de compartir ciertas reglas o un sustrato normativo) que hace que lo “deliberado” pese en las decisiones políticas finalmente adoptadas. Es decir, alude a la vigencia “institucionalmente” efectiva de un contrato social.

¹³⁶ Muchos especialistas en China según Nathan esperaban equivocadamente que China sucumbiera a la “tercera ola democratizadora” (ibid, p. 6) y por tanto se han visto sorprendidos por la capacidad de resiliencia del PCCh.

coerción; y (iii) un ejercicio del poder con un alto componente *deliberativo* y además (iv) crecientemente sujeto a un funcionamiento institucionalizado y por tanto previsible.

Lo expuesto en este epígrafe dibuja una dialéctica *adaptativa-simbólica* en el juego político que es consistente con nuestro marco teórico y aporta una evidencia valiosa para validar las dos hipótesis (formuladas en un plano meta-institucional).

En primer lugar, las mejoras sustantivas en la gobernanza, que aumentan la *consistencia adaptativa* con los resultados que universalmente se esperan del *buen gobierno*, deben entenderse dentro de su arraigamiento en N2. Así, la cultura política arroja luz tanto sobre la *forma* que asume su proyección final en N3 como sobre los límites plásticos, o condición de posibilidad de tal proyección. Así, aunque una gobernanza sofisticada debe apoyarse en mecanismos de escucha activa que permita *realimentar* la voz de los ciudadanos en el proceso decisorio político, salvo en caso extremo de rotura del contrato social y pérdida del *mandato del cielo*, las quejas deben encauzarse mediante la relación paternalista. Esto significa como afirma Nathan (2003) que los canales informativos, sean los que sean, deben satisfacer dos condiciones: (i) recabar las opiniones y quejas de los ciudadanos a título individual y nunca en el marco de una acción política colectiva y estructurada de abajo arriba; y (ii) orientar las críticas en contra del comportamiento inapropiado de organismos o funcionarios específicos y nunca en un modo sistémico. En definitiva, el gobernante tiene el *deber* de escuchar y atender la *voz* de la ciudadanía, pero la intencionalidad del ciudadano para ser normativamente compatible con la relación paternalista no debe “amenazar al régimen en su conjunto” (p. 15). Así pues, cuando los líderes chinos afirman desear una sociedad civil vibrante, su autonomía debe enmarcarse en la relación orgánica entre el Estado y la sociedad que proyecta el N2 sínico. Y esto significa que para impulsar la creatividad e innovación necesarias para una sociedad del conocimiento, la sociedad civil puede operar con autonomía dentro de “ámbitos no-críticos” pero en ningún caso desarrollarse en cualquier modo que “pueda suponer una amenaza a la continuidad del gobierno del Partido” (Tsang, 2010, p. 874).

En segundo lugar, y mirando en el sentido inverso la relación que abordamos en el párrafo anterior, el reto de la *equifinalidad* institucional exige que las *formas* institucionales *simbólicamente consistentes* que vertebran el juego político produzcan *resultados* adaptativos en N3. Así, y a pesar de una heterodoxia inerradicable bajo el prisma de la democracia confrontativa occidental, hemos visto que la gobernanza política china habilita (i) cauces de *voz* efectivos que implican una escucha

genuina de las demandas de la mayoría de los ciudadanos así como (ii) mecanismos de respuestas que se orientan a dar satisfacción a tales demanda. De hecho, como sostienen Lewis-Beck, Tang y Martini (2014) al analizar las fuentes del amplísimo apoyo popular que suscita el gobierno central desde el cambio de siglo, la ausencia de elecciones democráticas a nivel nacional no significa que el gobierno no esté sujeto a demandas políticas por parte de la ciudadanía. Más bien, la evidencia muestra un esfuerzo activo por escuchar la opinión de los ciudadanos a través de múltiples canales informales y formales —incluyendo una labor demoscópica sistemática— y también que el gobierno se siente obligado a responder a las demandas de los ciudadanos cuando es posible. Por eso, según estos autores, el análisis de las encuestas más recientes pone de relieve que si bien no se pueden ignorar los efectos (i) del control sobre los medios de comunicación, (ii) el éxito económico y (iii) una tradición cultural de alta confianza política, el principal factor que de lejos explica la elevada confianza popular en el régimen es la capacidad de respuesta mostrada por el gobierno¹³⁷.

En conclusión, aunque la ciencia política comparada sigue siendo incapaz de hacerse cargo de los regímenes no-democráticos orientados al bienestar general y desdeñando la idea de que un compromiso ético (*moral constraint*) pueda ser suficiente para sujetar el margen discrecional del gobierno (Fukuyama, 2012, p. 18), la realidad contemporánea china muestra una imagen muy distinta. Como afirma Shi Tianjian (2008), el PCCh habría logrado “definir la democracia bajo sus propios términos” apoyándose en normas profundamente arraigadas —relativas a valores como la jerarquía y el colectivismo— que favorecen la confianza en las instituciones políticas (p. 236). Así, en consonancia con un juego político cuya articulación se cimienta en base a un compromiso creíble en el sentido que Shepsle (1991, p. 247) define como *motivacional*, la gobernanza que emerge en la china reformista —la *democracia* en el sentido que le dan los gobernantes chinos— se aparta de las garantías procedimentales y del formalismo propios del orden liberal para adoptar un enfoque sustantivista ligado a la percepción popular de “buen gobierno” (Holbig y Gilley, 2010, p. 412).

En última instancia, y aún pendientes de integrar el resto de evidencia empírica en el Apartado 4, la que hemos considerado hasta ahora parece corroborar que las reformas en China co-evolucionan con un modo de gobernanza política que produce *resultados* cada vez más ortodoxos —*primera hipótesis*— mediante una *forma* meta-institucional cuyos rasgos característicos expresan una cultura política idiosincrática —*segunda hipótesis*— que es heterodoxa en la medida en que

¹³⁷ Según el análisis de estos autores, más del 50% de la variación en la confianza política (*political trust*) en las encuestas de opinión más recientes se asocia con la capacidad de respuesta del gobierno (*government responsiveness*).

hace *creíble* que “la responsabilidad moral” actúe como mecanismo efectivo para sujetar el “margen discrecional ejecutivo” (Fukuyama, 2012, p. 19). Es decir, que hace creíble que el mismo patrón arraigado del *mandato del cielo* que como vimos en el Cap. 7 se ha plasmado históricamente en equilibrios recurrentes del juego político, vuelva a ser efectivo en las condiciones actuales de N3.

3.4 Administración Xi Jinping - Li Keqiang: los retos de la China contemporánea

La administración Xi-Li se inicia formalmente con el relevo programado en la cúpula del poder durante el XVIII Congreso del PCCh en noviembre de 2012. Este relevo se inscribe en la lógica de continuidad en la línea política del Partido que impera desde el período de Jiang. Por tanto, desde un punto de vista del proceso reformista, recoge el testigo de un gran reto pendiente de afrontar: el *cambio de modelo de desarrollo*. Aunque los planes para llevar a cabo esta transformación ya habían sido delineados y previstos en el 11º FYP —el primero bajo la administración Hu-Wen para el período 2006-2010—, su materialización se ve frustrada por el efecto de los paquetes de estímulos económicos destinados a mitigar los efectos de la crisis financiera global (Wu, 2013, p. 12). Así, a pesar de la continuidad implícita en el mandato de desplegar la visión de la *Sociedad Socialista Armoniosa* bajo una *Perspectiva Científica del Desarrollo*, la nueva administración nace entre grandes expectativas de cambio y profundización del impulso reformista. Más si cabe porque como es natural las personas importan y se aprecian notables diferencias de estilo. Tanto el presidente Xi Jinping como el primer ministro Li Keqiang son líderes más jóvenes, nacidos en la década de 1950. En particular, con un carácter fuerte y decisivo, unido a una personalidad carismática y cercana al pueblo, Xi contrasta con la rigidez de previos líderes como Hu Jintao y Jiang Zemin para encarnar lo que generalmente se espera de un *líder político* moderno.

A pesar de que Hu Jintao afirma en su informe al XVIII CNPC (en su último discurso como presidente previo al traspaso del testigo a Xi) que bajo el liderazgo del Partido, se había conseguido “convertir a la pobre y retrasada China en una nueva China crecientemente próspera y poderosa, y abrir perspectivas alentadoras para la gran renovación de la nación china” (Hu, 2012), la élite política es plenamente consciente de que el país se enfrenta a retos considerables, y que ante la imperiosa necesidad de cambio de modelo de crecimiento económico, las viejas recetas que han funcionado en los últimos treinta años llegan al final de su recorrido. Así, y a pesar de la confianza

en las capacidades y recursos del país descrita en el subapartado anterior, los continuos llamamientos a la humildad y a no perder el norte, o el reconocimiento sin tapujos de que “todavía queda mucho margen de mejora” en el trabajo del Partido y que se esperan “muchas dificultades y problemas en el camino” (Hu, 2012), son un recordatorio realista de los desafíos inherentes al adentrarse en territorio desconocido.

En el ámbito económico los desafíos para la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo quedan reflejados de forma clara en un extraordinario informe realizado en colaboración entre el Banco Mundial y el gobierno chino¹³⁸: “*China 2030: Construyendo una sociedad de altos ingresos moderna, armoniosa y creativa*” (Banco Mundial, 2012). Este documento es especialmente inusual y significativo, no sólo porque se trata de una iniciativa apoyada oficialmente por el gobierno para “escuchar” opiniones de fuera de China, sino porque además pone de manifiesto cuáles parecen ser los puntos de encuentro —el mínimo común denominador— entre la versión más moderada y abierta del Banco Mundial y los conceptos y vocabulario que en el terreno del desarrollo económico China ha ido generando de forma autóctona. Ambas partes coinciden en señalar que aunque China está bien posicionada para unirse al *club* de los países de altos ingresos¹³⁹ en 2030, gestionar esa transición es un tema complejo y no exento de riesgos, especialmente ante el entorno internacional incierto y volátil de la Gran Recesión.

Este informe es claro en cuanto a cuál es el principal reto económico: “China necesita desplegar una nueva estrategia de desarrollo” para evitar la “trampa de los países de ingresos medios” (BM, 2012, p. xv). Esta “trampa” responde a una observación empírica contundente: de los muchos países que crecieron durante la segunda mitad del siglo XX hasta alcanzar el rango de ingresos medios, sólo unos pocos pudieron salir de ahí. Es decir, según el BM, con la notable excepción del grupo de NPI asiáticos, la mayoría se han estancado en la zona de ingresos medios ante el agotamiento de las ventajas competitivas derivadas de su propio atraso económico (*advantage of backwardness*) que hasta entonces habían impulsado la transformación de la estructura económica y las altas tasas de crecimiento: sobre todo los bajos costes salariales y las ganancias de productividad derivadas de la adopción de tecnología foránea (p. 12). Se trata así de sortear el efecto “tenaza” que podría dejar a

¹³⁸ Para un análisis detallado de los retos de la China contemporánea en materia de desarrollo así como una propuesta de acción futura, véase el detallado informe conjunto del Banco Mundial y el gobierno chino “*China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*” (Banco Mundial, 2012).

¹³⁹ El umbral en 2012 para los países de ingresos altos fijado por el Banco Mundial es de 12.616 US\$ en Ingreso Interno Bruto per capita (véase <http://data.worldbank.org/about/country-classifications>).

China en una delicada “tierra de nadie”: cada vez menos competitiva vía costes de producción frente a los países más pobres de su entorno (e.g., Vietnam, Indonesia, etc.), y todavía incapaz de competir vía calidad e innovación con los más avanzados (e.g., Corea, Japón).

Aunque los primeros pasos para redefinir las claves del modelo de crecimiento económico se empiezan a dar a partir del 11º FYP, es sobre todo con el 12º FYP para 2011-2015, el último de Hu-Wen, que la élite reformista delinea un “marco estratégico” claro para pilotar la transición entre una economía “insostenible” basada en las exportaciones y la inversión masiva, y otra “sostenible” en la que el consumo doméstico y el sector servicios desempeñan un papel tractor¹⁴⁰. Este Plan establece una estrategia que se apoya en tres frentes: (i) el impulso a la actividades con mayor potencial de generación de empleo, en particular mediante la ampliación de un sector de servicios moderno; (ii) el aumento de los salarios medios reales; (iii) incentivar la propensión al consumo a través de la creación de los elementos centrales de un incipiente Estado del bienestar (Roach, 2011). Se trata, en definitiva, de pasar de una lógica de crecimiento *cuantitativo* tendente a acentuar los desequilibrios económicos, sociales y medioambientales, a otra *intensiva* en la que las reformas económicas se orientan hacia un crecimiento menor pero más inclusivo y cualitativamente consistente con una sociedad del conocimiento: e.g., mayor peso de los servicios pero también una apuesta decidida por la innovación autóctona y por la expansión de industrias estratégicas con alto componente tecnológico que permita a las manufacturas chinas seguir subiendo en la escala del valor añadido¹⁴¹. Finalmente, al orientar la economía en su conjunto hacia un mercado interno de más de 1.300 millones de consumidores, China espera mitigar su vulnerabilidad ante los *shocks* externos que acechan en un panorama internacional incierto.

Por otra parte, existe un consenso generalizado en que la transformación económica hacia una fase superior de desarrollo debe ser propiciada por un nuevo marco institucional, es decir, por un sistema de incentivos y unas “reglas de juego” que lo hagan viable. De hecho, tanto el informe conjunto *China 2030* como el propio 12º FYP coinciden en resaltar que los desafíos a los que se enfrenta la China contemporánea son de naturaleza eminentemente institucional¹⁴².

¹⁴⁰ Véase “*China’s 12th Five-Year Plan: Strategy vs. Tactics*” (2011) de Stephen Roach para un análisis del mismo.

¹⁴¹ El 12º FYP define siete “industrias estratégicas emergentes” con alto contenido tecnológico cuya producción conjunta debe alcanzar 8% del PIB en 2015 y 15% en 2020, desde el 3% al inicio del Plan (Roach, 2011).

¹⁴² El rol principal del gobierno según el informe “China 2030” es propiciar el cambio institucional: “el diseño y el despliegue de una estructura de incentivos” que permita llegar a los resultados deseados (Banco Mundial, 2012, p. 18).

En los dos siguientes epígrafes analizamos (i) cómo el reto institucional de la China actual se enmarca dentro de una concepción de la modernización singularmente amplia y *sui generis* —que hace inútil cualquier aproximación desarraigada de la TED—, así como los planes de la élite política china para sacar al país de la trampa de los países de ingresos medios; y (ii) cómo en condiciones de elevada *transmisibilidad* y *legitimidad* se corroboran las hipótesis formuladas: la dinámica del pilotaje institucional sigue produciendo *resultados* cada vez más ortodoxos mediante *formas* institucionales que reflejan la heterodoxia inerradicable de un Estado *activista*. Esta heterodoxia impregna al conjunto de las instituciones económicas a través de una singular concepción del *mercado*: no como fin en sí mismo, sino como un medio hábil que ha de contribuir, y por tanto supeditarse, a la consecución del gran proyecto chino.

3.4.1 El proyecto reformista para salir de la trampa de los países de ingresos medios

Antes de analizar la situación actual de las reformas y desenmascarar el verdadero rostro de la PIC en la China contemporánea en el siguiente subepígrafe, conviene repasar los objetivos de la élite política. Esta élite, impregnada de un sentimiento de “oportunidad histórica” que no debe desaprovecharse¹⁴³, ha formulado los objetivos que informan la política económica del gobierno con mayor claridad que nunca. Estos objetivos pueden desagregar *grosso modo* en tres niveles:

I. Una visión a largo plazo: la materialización del *sueño chino* en 2049

La gran dificultad para entender a China, afirma el renombrado sinólogo Lucien Pye, es pensar que tratamos con un estado-nación al uso en vez de con “una civilización que pretende ser un estado” (Pye, 1990, p. 58). Esto, unido a la trayectoria cultural idiosincrática que vimos en el Cap. 7, tiene importantes repercusiones sobre unas aspiraciones nacionales que exceden por mucho la pretensión de alcanzar los frutos materiales del desarrollo económico.

En noviembre de 2012, nada más asumir el poder, Xi Jinping lanza su idea emblemática del “sueño chino” (*zhongguo meng*, 中国梦) del “rejuvenecimiento de la nación china” (Xi, 2014, p. 38), el gran slogan que marcará su legado. Aunque hablar de *sueño chino* es novedoso y efectista, en especial por su evidente reminiscencia del “*american dream*”, el objeto de tal sueño

¹⁴³ Lam (2006, pp. 56-58) se refiere a esta percepción de oportunidad en la élite china que se traduce ya desde Hu Jintao en el imperativo de “aprovechar el momento” (*seize the moment*) para en sus propias palabras “montarse a la cresta de la ola de los tiempos” haciendo un “uso pleno de las oportunidades en las encrucijadas críticas de la historia”.

no lo es en absoluto. De hecho se puede decir que “el camino al rejuvenecimiento” que según Xi conecta “el pasado, presente y futuro de la nación china” (p. 37) retoma el único gran tema recurrente o meta-narrativa de la política china desde el trauma del SDH: el *renacimiento* de China —*fixing* (复兴) significa *renacer* o *rejuvenecer*¹⁴⁴— para recuperar el lugar de *centralidad* en el mundo que le fue arrebatado por la agresión occidental¹⁴⁵.

El sueño chino, como toda idea demasiado amplia, es de suyo ambiguo y no existe una interpretación precisa¹⁴⁶. El periódico oficial *China Daily* lo describe como la encarnación de un triple logro: la *prosperidad del país*, la *renovación de la nación* y la *felicidad de sus ciudadanos*¹⁴⁷. Por otra parte, como señalan algunos autores, parece claro que el *sueño chino* es objeto de un uso políticamente motivado que busca justificar el rol del PCCh y reafirmar el liderazgo de Xi¹⁴⁸. Sin embargo, como defiende Wang (2014, p. 11), la conexión entre la “narrativa del rejuvenecimiento” y el “discurso de la humillación” que domina en China desde mediados del siglo XIX está profundamente enraizada en la memoria colectiva china y por tanto no puede ser descartada con simplismo como una mera argucia propagandística del régimen¹⁴⁹. En definitiva, el concepto de *fixing* se apoya en bases sustantivas que tienen relevancia institucional y que se manifiestan con claridad en al menos en tres aspectos asociados a este *renacimiento* moderno de China:

- 1) El renacimiento de China culmina la labor *modernizadora* del PCCh y refuerza aún más la dinámica de *confianza* y *asertividad* por parte de sus élites. En particular porque el sueño chino cobra vigencia ante la posibilidad creíble y cercana de su materialización. De hecho, el objetivo del PCCh declarado por Xi Jinping es que en el muy simbólico año de

¹⁴⁴ Aunque la prensa oficial china traduce *fixing* por rejuvenecimiento, es el mismo viejo concepto que tradicionalmente se ha traducido por renacimiento.

¹⁴⁵ Los chinos, afirma Xi (2014), a pesar de haber pasado “sufrimientos y sacrificios en tiempos modernos que raramente se han visto en la historia del mundo”, no se han rendido y vuelven a ser dueños de su propio destino (p. 37).

¹⁴⁶ El PCCh ha lanzado varias iniciativas, incluyendo de carácter popular (pues el sueño de China es el sueño de los chinos, afirmará Xi), para investigar y articular el “sueño chino” (Economist, 2013, 4 de mayo).

¹⁴⁷ Véase www.chinadaily.com.cn/china/2014npcandcppcc/2014-03/05/content_17324203.htm, último acceso 1/3/2017. Es interesante notar que el China Daily (orientado a lectores no chinos) cita a Xi Jinping en su discurso al Primer Pleno del XII CNPC en marzo de 2013, pero elimina del primer logro la idea de que China además de próspera ha de ser *fuerte*. Esto es un claro ejemplo de la maleabilidad del concepto del sueño chino según quién sea el destinatario.

¹⁴⁸ Xi pretende trasladar la idea de que bajo su liderazgo empieza un nuevo período de 30 años que sigue a los primeros 30 de la Nueva China (Mao) y los siguientes 30 años de modelo *Dengista* (Golden, 2014, p. 3). Cada uno de estos tres períodos son diferentes en esencia y no pueden emplearse para juzgar a los otros dos.

¹⁴⁹ Muchos autores, afirma Wang (2014), coinciden en señalar el “discurso de la humillación” y la “narrativa del rejuvenecimiento” como parte de la narrativa *maestra* (*master narrative*) de la historia moderna de China (p. 2).

2049, justo al cumplirse un siglo de la creación de la RPCh¹⁵⁰, China debe haber hecho realidad el sueño al convertirse en un país plenamente desarrollado. Pero precisamente porque la culminación de este proceso tiene una honda carga simbólica, el PCCh puede atribuirse el mérito de haber logrado aquello en lo que fracasaron generación tras generación de líderes políticos desde las postrimerías de la era imperial hasta el final del período republicano: “restaurar a China en su anterior posición y gloria” (Wang, 2014, p. 6). En suma, Xi es consciente de que es depositario de “un compromiso y una determinación enraizados en (...) el orgullo histórico y nacional” (citado en Kuhn, 2010, p. 4) y también de que el PCCh actual está preparado para encarar con éxito el último tramo de este largo trayecto¹⁵¹, y que para ello China deberá seguir su propio camino (Xi, 2014, p. 41).

2) La emergencia de una gran potencia moderna que acepta la modernidad occidental aunque no necesariamente como destino último. Es decir, por una parte, los chinos quieren mostrar al mundo que son una nación moderna y una gran potencia “en todos los sentidos” (Kuhn, 2010, pp. 3-4). Y esto sólo puede lograrse a través de un desarrollo omnicompreensivo (*quanmian*) que maximice el *Poder Nacional Integral* (*zonghe guoli*, 综合国力), una innovación conceptual autóctona que se utiliza habitualmente en el discurso político y académico chino como la medida efectiva del “poder” del que dispone un país. Su originalidad reside en la adopción de un enfoque *amplio* (Hu y Men, 2004) que incorpora los múltiples elementos que configuran el “poder blando” —*soft power*— de un país, y que por tanto supone el reconocimiento implícito de que China debe culminar su pleno “renacimiento” *cultural* para alcanzar el prestigio internacional y la influencia de una superpotencia (p. 34). Por otra parte, Xi (2014) afirma que “con su historia ininterrumpida de más de 5000 años”, China ha desarrollado “una cultura rica y profunda” que ha hecho contribuciones inolvidables “al progreso de la civilización humana” (p. 41) y que la modernización china debe suponer una “nueva y más grande contribución a la humanidad” (2014, p. 46). Estas ambiciones son reveladoras y generan dudas: ¿hasta qué punto está dispuesta China a aceptar la modernidad como producto histórico occidental?

¹⁵⁰ La elección de las fechas claves para el cumplimiento del sueño chino por parte de Xi no es casualidad: China debe alcanzar el hito intermedio de convertirse en una “sociedad moderadamente próspera” en 2021 y cumplir el sueño en 2049, es decir, 100 años después de la creación del PCCh y de la Nueva China respectivamente (Wang, 2014).

¹⁵¹ Un largo trayecto que según Xi (2014, pp. 41-42) se cimienta sobre los últimos 30 años de reformas, a su vez parte de una “búsqueda continuada” de más de 60 años de la RPCh, que se inserta en los más de 170 años de historia moderna de la nación china, y que a su vez proyecta los más de 5000 años de la Civilización China.

Aunque estas ambiciones sólo podrán materializarse a largo plazo y hasta entonces no conoceremos la respuesta, el intenso debate sobre la cuestión de la *modernidad* o *posmodernidad* que forma parte del panorama intelectual chino desde los años noventa tiene una traslación directa y tangible en la realidad¹⁵². El propio informe *China 2030* es explícito cuando señala que el concepto chino de “modernidad” no se reduce a alcanzar una calidad de vida similar a la de los países occidentales, sino que incorpora aspiraciones nacionales como la capacidad de China para contribuir como un *igual* al “discurso sobre el mundo moderno en todos los ámbitos” (BM, 2012, p. 15).

3) Una economía política arraigada en el proyecto idiosincrático de modernización. En un grado mayor de concreción, el mismo informe *China 2030* señala que China aspira a convertirse en una sociedad creativa que debe medir su producción en términos de valor añadido para competir globalmente en los mismos mercados de productos que los países más avanzados. En este sentido, aunque la intervención del gobierno en lógica *top-down* a través de la política industrial y tecnológica es la marca de los Estados desarrollistas, el arraigamiento de la economía política china en un proyecto modernizador idiosincrático es extremo tanto *cualitativa* (por la intervención directa del gobierno como *jugador*) como *cuantitativamente* (el grado de su intervención). Y esto impone una serie de consideraciones extra-económicas que afectan al conjunto de la economía y que encuentra expresión en casi todos los ámbitos: e.g., el ambicioso programa espacial chino, el desafío de la industria aeronáutica china al duopolio Airbus-Boeing, la definición de estándares propios de telefonía móvil de última generación, la apuesta por su industria cultural y por proyectar la influencia de su cultura —e.g., a través de la red mundial del *Instituto Confucio*—, la promoción a nivel mundial de algunas de sus mejores universidades, los altos niveles de inversión en I+D+i para un país de su renta per capita¹⁵³, o como afirma Robert Kuhn¹⁵⁴

¹⁵² Para una interesante crítica china a la modernidad bajo planteamientos poscolonialistas y posmodernos, véase Golden (2006). Esto es relevante porque una deconstrucción de la modernidad occidental en sus diferentes versiones revela una serie de valores radicales compartidos que no resuenan en la civilización china: e.g., el *salvacionismo* (o espíritu de misión), *expansionismo*, *individualismo*, *liberalismo* y *utilitarismo*.

¹⁵³ Véase el Informe *China 2030* (BM, 2012, p. 21). Los objetivos en cuanto a innovación son alcanzar con rapidez la “frontera tecnológica global” y en algunas áreas empujarla hacia nuevos límites (p. 19). Algunos programas chinos que ilustran esta ambición son: e.g., la construcción del radiotelescopio más grande del mundo (para buscar vida extraterrestre), la investigación puntera sobre los neutrinos, el llevar una tripulación terrestre al fondo de las fosas de las Marianas a 11 km de profundidad o el enviar la primera sonda mundial a la cara oculta de la luna,

¹⁵⁴ Véase “How China's leaders think: The inside story of China's reform and what this means for the future” (2010), para un interesante análisis de las motivaciones de los líderes chinos basado en entrevistas realizadas por el autor.

(2012, p. 4), en la expectativa general de los líderes chinos de que en cualquier sector de relevancia las empresas chinas deben situarse entre las más grandes y exitosas del mundo.

II. El objetivo a medio plazo: una sociedad moderadamente próspera en todos los aspectos

Los objetivos actuales de desarrollo del gobierno chino a medio plazo se fijaron durante el XVI CNPC en 2002, y desde entonces se mantienen en esencial inalterados: alcanzar en el año 2020 una “sociedad moderadamente próspera en todos los aspectos” (*quanmian xiaokang shehui*). Esto implicaría haber avanzado en la concreción de una Sociedad Armoniosa. Y esto sólo es posible si China logra escapar de la trampa de ingresos medios afrontando con éxito la gran asignatura pendiente: la consolidación del cambio de modelo económico.

Los objetivos a medio plazo representan una “visión normativa”, verbalizada con mayor grado de concreción que la visión a largo plazo del punto precedente, que informa los diferentes planes quinquenales que marcan los “objetivos estratégicos nacionales” y por tanto los pilares de la política de desarrollo del país y su planificación¹⁵⁵. En un primer análisis cabe destacar que más allá de que se prevea cuadruplicar el PIB chino entre 2000 y 2020 —duplicándolo entre 2010 y 2020¹⁵⁶—, se han fijado otras metas cuantitativas para apuntalar el giro tanto en los *objetivos* como en el *modelo de desarrollo* en un modo consistente con el enfoque centrado en las personas de la Sociedad Armoniosa. Es decir, para adoptar un enfoque amplio e inclusivo de desarrollo que sea “equilibrado, coordinado y sostenible” (Hu, 2012).

Un análisis más detallado, por ejemplo del importante informe de Hu Jintao al XVIII CNPC en 2012 en el que se traspasa el testigo a Xi, resulta especialmente revelador no sólo de las nuevas prioridades¹⁵⁷, sino sobre todo de la claridad con la que la élite política china percibe que el reto esencial para conseguir estos objetivos a medio plazo es de naturaleza institucional. Frente a las dudas del pasado¹⁵⁸, hoy queda claro que sólo un enfoque holístico de desarrollo que integra al conjunto de la sociedad —sus capacidades y legítimas expectativas— y que

¹⁵⁵ Y que según el Cap. 62 del 12º FYP sirven para confeccionar los planes nacionales anuales y locales.

¹⁵⁶ Lo que según Naughton (2017), todo indica que se va a lograr.

¹⁵⁷ El informe es explícito al señalar que en 2020 China habrá concluido su proceso de industrialización, por lo que debe haberse convertido en un país innovador, internacionalmente competitivo, más igualitario —con un sistema de seguridad social que ofrece prestaciones “básicas” universales— y que respeta el medioambiente (Hu, 2012).

¹⁵⁸ Wu Jinglian afirma que sólo a partir de finales de los 90, con el bagaje de la experiencia reformista acumulada, los objetivos de las reformas llegarían a ser “claros y específicos” (Wu, 2005, p. 433).

inserta el problema económico en el marco más amplio de las capacidades y de la gobernanza político-sociales, puede propiciar el cambio institucional “*quanmian*” (en todos los aspectos).

Esto es indicativo de algo muy significativo: un nuevo entendimiento sobre las metas de *consistencia adaptativa* que deben alcanzarse para propiciar la transición hacia una sociedad avanzada del conocimiento. Así, por ejemplo, Hu Jintao menciona en su informe que para llegar a este objetivo debe ponerse en valor la creatividad y vitalidad de los ciudadanos; y que la “democracia popular debe expandirse” y “desplegarse de forma completa” el imperio de la Ley, al que también debe someterse la acción del gobierno¹⁵⁹ (Hu, 2012). En definitiva, sin renunciar al pilotaje de las reformas, la progresiva sofisticación en los modelos mentales de la élite política lleva a la aceptación de que el cambio institucional no puede ser sólo “forzado” desde arriba, sino que es esencial acomodar una creciente componente endógena de abajo arriba¹⁶⁰.

Estas consideraciones podrían interpretarse como un mero brindis al sol si no fueran porque la seriedad en la planificación a medio/largo plazo del gobierno chino —acreditada a partir del pilotaje reformista sofisticado que emerge con la administración de Jiang Zemin—, hace que los objetivos a medio plazo sirvan de base para articular planes de acción a un nivel más operativo.

III. Objetivos tácticos: los FYP y el actual dilema institucionalista de las reformas

Tomando como referencia los objetivos de más alto nivel de los apartados precedentes, el informe *China 2030* no sólo aborda el “qué” de la nueva estrategia reformista sino también el “cómo” (BM, 2012, p. xv). De este modo, aspirando a poner en valor el conocimiento del BM como contribución principal del informe, nos presenta una articulación inusitadamente clara y razonada de una serie de objetivos intermedios que denominaré como “tácticos” en la medida en que no representan fines en sí mismos sino *hitos* en el camino.

Y la conclusión principal de este voluminoso y detallado informe es que para entrar en la nueva fase de desarrollo económico intensivo, la mayoría de propuestas relativas al *cómo* tienen un *común denominador*: la necesidad de cambiar fundamentalmente el papel del gobierno y su

¹⁵⁹ Otras metas citadas por Hu (2012) son indicativas de objetivos más amplios extra-económicos (e.g., fortalecer el “poder blando” del país y su influencia internacional) y del paternalismo idiosincrático (e.g., el “nivel de civilidad de los ciudadanos y los estándares morales y éticos del conjunto de la sociedad deben aumentar significativamente”).

¹⁶⁰ Esto se manifiesta en un revelador cambio terminológico. La palabra china para “plan” empleada desde 1953 (*jihua*) se sustituye a partir del 11º FYP por la menos rígida de “*guihua*”: programa o directrices generales (Fan, 2006, p. 718).

relación con el mercado, el sector privado y la sociedad en su conjunto (BM, 2012, p. 18).

Puesto que el proceso de innovación endógena —alcanzada la frontera tecnológica y agotadas las ventajas del desarrollo tardío— es diferente al de *catch-up* por absorción tecnológica¹⁶¹, el gobierno debe reducir su intervención directa en la economía y facilitar su desarrollo a través de la provisión de bienes públicos: marco regulatorio, Estado de derecho, prestaciones sociales, mejora del capital humano, etc. Sólo así puede crear un *terreno de juego nivelado* e inclusivo que propicie la competición, elimine barreras a la iniciativa privada y favorezca el emprendimiento e innovación; en suma: una economía *socialista* de mercado eficiente. Asimismo, para crear espacios para la innovación y la creatividad, el gobierno debe “gradualmente transferir algunas de sus funciones previas al conjunto de la sociedad” (p. 17).

Las implicaciones institucionales de este cambio de enfoque, según *China 2030*, son evidentes: en una economía crecientemente compleja y sofisticada, el Estado debe pasar de ser un proveedor de bienes tangibles —un actor directo en los mercados— a ser el facilitador, regulador y árbitro de una nueva fase de desarrollo endógena —con un elevado componente de abajo a arriba— vía el efecto indirecto pero absolutamente clave de la provisión de bienes y servicios públicos intangibles: sistemas, leyes, regulaciones, políticas de apoyo y en general de la provisión de un marco institucional en el sentido más amplio que garantice una estructura de incentivos *ortodoxos* conducente a los objetivos de desarrollo planteados.

Es importante señalar que aunque el informe conjunto *China 2030* ve la luz en 2012, el 12º FYP (2011-2015) y el 13º FYP (2016-2020), así como en los planes y programas específicos que se desprenden de los mismos, ya se redactan tomando en cuenta sus recomendaciones. Sin embargo, para entender en su justa medida el reto institucional que afronta la China de Xi es conveniente contextualizarlo en la dinámica reformista, en particular porque, como sostiene Naughton (2015), durante la administración Hu-Wen las reformas de mercado apenas avanzan e incluso en algunos aspectos retroceden. Y aunque los agresivos paquetes de estímulo para afrontar la crisis financiera global influyen, según este autor, los motivos de fondo deben encontrarse en decisiones del Premier Wen Jiabao, responsable de la política económica, cuyo “impacto acumulado” han llevado al “fortalecimiento del Estado burocrático y su control sobre la economía” (p. 27). Así, a pesar del crecimiento robusto del sector privado durante ese período

¹⁶¹ En la frontera tecnológica el Estado no puede planificar la innovación en lógica “desarrollista” (BM, 2012, p. 16).

—y la disminución del peso relativo del sector estatal—, cualitativamente, las grandes empresas controladas por el gobierno central devienen actores aún más importantes que controlan la práctica totalidad de sectores estratégicos¹⁶² (p. 31).

En este sentido, el convencimiento de Wen de que la intervención activa del Estado debía ser un complemento esencial al funcionamiento de los mercados¹⁶³ representa una visión *top-down* antitética del viraje que el gobierno afirmaba estar dispuesto a acometer (en línea con el informe *China 2030*) hacia un modelo más equilibrado para mejorar las instituciones de soporte al mercado y ceder espacio al resto de actores institucionales. Así, aunque, tras años de inyectar liquidez en la economía y una inversión masiva por parte del Estado¹⁶⁴, se evita la ralentización económica, como afirma Naughton (2015), esto se logra a expensas de obstaculizar las reformas. Así, continúa este autor llegando a quid de la cuestión, si bien los desequilibrios de una política económica insostenible antes o después terminarán obligando a profundizar en las reformas, las *respuestas* no se producen en un vacío sino que “quedarán mediadas a través de las instituciones y creencias” de la élite reformista (p. 42). En efecto, como veremos en el siguiente epígrafe, coincidimos en que el análisis de esas creencias —sean las de Wen, las de Xi, o más en general las compartidas por la élite política— es fundamental. Sin embargo, diferiremos del más influyente experto occidental en la economía china en algo sustancial: sólo mediante una perspectiva analítica arraigada es posible entender la dinámica del proyecto reformista y de paso cómo la élite política se enfrenta al dilema reformista actual.

Antes, sin embargo, debemos repasar brevemente la Resolución del Tercer Pleno del PCCh de noviembre de 2013 en la que Xi Jinping desvela un amplio y ambicioso paquete de reformas. Las medidas anunciadas, posteriormente incorporadas al 13º FYP, pueden verse como la respuesta del PCCh bajo el liderazgo personal de Xi para salir del *impasse* reformista que recibe como legado. Desde el reconocimiento de la necesidad apremiante de impulsar con decisión el cambio de modelo económico, finalmente abordan de frente y como elemento nuclear la

¹⁶² El conglomerado público SASAC controlado por el gobierno central debía mantener un control pleno (*full control*) de siete sectores (industria militar, electricidad, hidrocarburos, telecomunicaciones, carbón, aviación civil y transportes) así como los principales proyectos tecnológicos de otros nueve: e.g., acero, electrónica, maquinaria, automoción, etc.

¹⁶³ A la que Wen se refiere como “controles macro” pero que representan modos de intervención directa en la economía que buscan poner en valor “las ventajas del sistema socialista que nos permiten tomar decisiones eficientemente, organizarnos eficientemente y concentrar recursos para lograr grandes objetivos” (citado en Naughton, 2015, p. 28).

¹⁶⁴ Una elevadísima tasa de inversión de 48% de PNB entre 2010-2014, enmarcada en una política económica asociada a periodos de turbulencia económica en otros milagros desarrollistas como Japón o Corea (Naughton, 2015, p. 42).

redefinición de la relación entre el gobierno y el mercado (Naughton, 2015). Esto se traduce en un significativo giro semántico: el mercado pasa de ser calificado de mecanismo de asignación de recursos *básico* (era Hu-Wen) a *decisivo*. La idea es reducir la intervención directa del gobierno en la asignación de recursos, revirtiendo una situación en la que el mismo gobierno reconoce intervenir demasiado y no regular de modo efectivo (p. 46). Se formulan así una serie de reformas del sector público orientadas a la introducción de mayores incentivos de mercado. Entre ellas destaca (i) la conversión del gigantesco *holding* SASAC en una entidad de “gestión de capital” (y no de *activos*) y la creación de varios fondos soberanos; también varias medidas para (ii) favorecer una gestión más profesionalizada de las empresas públicas e incentivar su transformación hacia formas de propiedad mixta público-privada (*mixed ownership*).

El resumen que nos ofrece Naughton (2015) de la situación a principios del 2015, poco más de un año después de la Resolución del Tercer Pleno, es que finalmente se instala la idea de que para “animar el proceso reformista en su conjunto” es necesario “un gobierno limitado y un papel decisivo del mercado” (p. 48). Por otra parte, afirma este autor, aunque el nuevo impulso reformista —que sorprende por su ambición a muchos viejos analistas de la situación china— se debe en parte al afán de Xi de reivindicarse como líder indiscutible, lo cierto es que Xi estaría determinado a luchar contra los intereses creados que bloquean las reformas desde el inicio de la administración Hu-Wen. Por eso tienen un elevado potencial disruptivo sobre el sistema económico y “crean nuevos tipos de incertidumbre política” (p. 49). En conclusión, empezarían a verse los perfiles de lo que sería “un distintivo ‘modelo Xi’ de reformas económicas” (2015b, p. 1). ¿Seguro?

En el siguiente epígrafe empleamos el marco teórico desarrollado para analizar el dilema al que se enfrenta la China actual en la praxis reformista. Como hemos visto, el gobierno reconoce que existen *constricciones adaptativas* cuya superación plantea un reto esencialmente institucional. Así, la cuestión deja de ser qué *resultados* deben perseguirse, sino *cómo* materializar en lo concreto un mayor empoderamiento de los agentes sociales y acomodar una creciente componente de cambio institucional endógeno que favorezca una mayor eficiencia económica y así escapar de la trampa de los países de ingresos medios. Pero, ¿cómo se realiza esa cesión de *poder* fuera del Estado?

En definitiva, se trata de esclarecer la configuración o *forma* institucional que va a adoptar China para producir unos *resultados* en el *dominio positivo* que por así decir forman parte de la capa técnica asociada al *yong*. La transformación institucional *in fieri* de la China actual y la

intencionalidad política que la impulsa —que se revela cuando de las palabras se pasan a los hechos—, ¿permiten prever la “normalización” institucional de China o por el contrario nos muestra con mayor claridad que nunca anteriormente el verdadero rostro de una PIC inerradicable? ¿En qué se basan el Banco Mundial y Naughton para calificar como *ambicioso* el impulso reformista? ¿Cómo deben interpretarse bajo una perspectiva institucionalista arraigada los compromisos que asume la élite reformista china? ¿Hasta qué punto producen *resultados* y *formas* institucionales ortodoxas? En suma, ¿hasta qué punto permite la evidencia empírica más reciente contrastar las hipótesis sobre consistencia *adaptativa* y *simbólica* que hemos formulado en esta tesis?

3.4.2 El rostro de la PIC en la China actual y el reto de la *equifinalidad* institucional

Habiendo repasado la visión y los objetivos en diferentes planos, entramos más de lleno en un análisis que pueda orientarnos sobre la situación actual de las reformas y la evolución más probable de la transformación institucional impulsada por el gobierno chino. La aparente aproximación hacia las instituciones “normales” que se inicia a partir de 1993 convierten a China en “un país más fácil de entender en muchos sentidos” (Naughton, 2007, p. 10). Sin embargo, la creciente convergencia, como vimos en el Cap. 6, se circunscribe a la provisión de bienes públicos. Es decir, a los *resultados* que producen las instituciones de soporte al mercado pero no a la *forma* de lograrlos: mediante una gobernanza que sigue estando aún hoy severamente penalizada por los principales índices de calidad institucional. Por otra parte, asumiendo los planteamientos ortodoxos de la TED, la élite política es plenamente consciente de que para la transición hacia una economía avanzada y ser un país plenamente moderno, China debe centrarse en tres *grandes resultados* institucionales: (i) aumentar la capacidad de innovación autóctona; (ii) mejorar la eficiencia asignativa de la economía a través de una mayor competencia y, en general, de mayores incentivos de mercado; y (iii) poner coto a la corrupción. Y que estos tres retos pasan, naturalmente, por enfrentar a un desafío *meta-institucional* más amplio: el desarrollo de una gobernanza política más eficiente.

Para realizar el análisis y ver cómo la evidencia empírica aporta elementos para validar las dos hipótesis, nos apoyamos en el MGPCI presentado en el Cap. 3 (véase esquema en la Figura 3.3). Los tres principales elementos de la dinámica de institucionalización se van abordar en un orden particular que apoya nuestro relato del AIH: en un entorno en el que (i) el gobierno chino goza de altísimas cuotas de *legitimidad* y (ii) una capacidad del Estado que confiere un elevado grado de

transmisibilidad al pilotaje reformista, según nuestro modelo, (iii) la *intencionalidad* política debidamente arraigada en N2 *debe* manifestarse con suficiente claridad en la dinámica del cambio institucional (jerárquico e inducido) y en las *formas* institucionales en N3. Mientras que en consonancia con la TED (enfoque desarraigado sólo apto para el *dominio positivo*), la evidencia empírica debe mostrar que China genera *resultados* institucionales crecientemente ortodoxos, según la visión arraigada de la TED/NEI que hemos propuesto (apta para tratar con el *dominio normativo*), se debe verificar que las *formas* institucionales que emergen son simbólicamente consistentes y por tanto representan una proyección contingente de Estado *activista*.

I. La legitimidad extrema de un gobierno que opera en la zona de confort

Las políticas de la administración actual Xi-Li, sostiene Naughton (2015, p. 42), gravitan en torno a tres grandes ejes: (i) las reformas económicas, (ii) la lucha contra la corrupción y (iii) el fortalecimiento del liderazgo y autoridad del PCCh. En cuanto al primer punto, la valoración de este autor sobre el avance real de las reformas sufrirá llamativas oscilaciones en apenas cuatro años: tras la lentitud reformista de 2013 se abre paso la *ambición* disruptiva del “modelo Xi” de finales de 2014 (Naughton, 2015b) que se vería frustrada por la “inconsistente”, “inefectiva” y en ocasiones “contraproducente” política económica que hacen de 2015 un verdadero “Annus Horribilis” reformista (Naughton, 2016, p. 1); finalmente, tras un 2016 con luces y sombras, arranca un 2017 “crucial” para la transformación del sector público (Naughton, 2017, p.4).

Por otra parte, un Naughton (2017) en general desencantado con el rumbo de las reformas señala que a pesar de importantes retos institucionales y desequilibrios económicos pendientes de resolver —e.g., la excesiva dependencia del crédito y de la inversión estatal así como la ineficiencia de parte del sector público¹⁶⁵—, todo apunta a que China va a cumplir con su objetivo de duplicar el PIB entre 2010 y 2020. También que Xi Jinping encara el 2017 reforzado ya que estaría logrando proyectar con éxito una triple narrativa que le permite reafirmar su

¹⁶⁵ Según Naughton el mantenimiento del crecimiento a corto plazo se habría logrado postergando las políticas necesarias para solucionar los problemas a largo plazo. Así, e.g., el acceso fácil al crédito haría que las SOE menos eficientes sigan funcionando sin someterse a la disciplina del mercado en un contexto de constricciones presupuestarias blandas, es decir en ausencia de “*hard budget constraints*” (Naughton, 2017).

posición política¹⁶⁶: (i) la economía crece con estabilidad, (ii) las reformas avanzan y (iii) el peso de China en el mundo sigue aumentando. En suma, en una coyuntura internacional muy compleja, concluye Naughton, la visión general es que los decisores políticos chinos han sabido alcanzar sus objetivos económicos con una “destreza sorprendente” (p. 2).

Desde una perspectiva institucional arraigada, más que el sano escepticismo de un experto en la economía china como Naughton, importa la valoración *emic* que hace la ciudadanía de la situación en su conjunto. ¿Cómo valora el desempeño de la élite reformista bajo Xi? Para responder a esta pregunta es especialmente significativo el trabajo de Saich (2016) basado en encuestas realizadas en 2013 y 2014. En relación al compromiso de Xi Jinping de “mejorar la calidad de la gobernanza para luchar contra la corrupción” (p. 1), y a pesar de que según los WGI del BM “el desempeño de la gobernanza no ha cambiado significativamente desde que el proyecto comenzara en 1996” (p. 3), Saich concluye que (i) la campaña anti-corrupción para “cazar tigres y moscas” que impulsa Xi ha incidido positivamente en la percepción popular sobre el compromiso y efectividad del gobierno para luchar contra la corrupción; también que (ii) la satisfacción con el gobierno a todos los niveles administrativos no ha cesado de crecer desde que iniciaron las encuestas en 2003. Este nivel de satisfacción es particularmente elevado en el caso del gobierno central: pasa del 86.1% en 2003 a un nivel extremo y sin precedentes del 92.6% en 2014. Y a estos resultados se llega, como bien afirma Saich, continuando la línea de Hu Jintao consistente en rechazar “reformas políticas substantivas” para centrarse en “mejoras marginales para que el sistema actual funcione más eficientemente” (p. 17).

Dos interesantes conclusiones pueden extraerse. En primer lugar, el que la elevadísima confianza en el gobierno central que muestran los chinos se vaya deteriorando conforme disminuye el nivel administrativo —(i) gobierno central, (ii) provincial o equivalente, (iii) distrito o condado y (iv) aldea/municipio (*village/township*) o sub-distrito¹⁶⁷— es indicativo, como afirma Saich (2016), de la necesidad de desagregar el Estado. La propensión cultural de

¹⁶⁶ Según Naughton, Xi estaría creando interesadamente esta triple narrativa para reforzar su posición política. Es llamativo cómo un experto de referencia como Naughton tiende sistemáticamente a sobrevalorar la “capa” más superficial de los intereses personales de los líderes políticos, en detrimento de una visión más profunda. El resultado es que al ignorar elementos arraigados y compartidos por el conjunto de la élite política (y más ampliamente la sociedad), la intencionalidad reformista sólo basada en términos de intereses individuales y contrapuestos en el juego político (algo natural en el RIIO) se muestra caprichosa y carente de cualquier tipo de consistencia dinámica.

¹⁶⁷ Así, en las encuestas de Saich (2016, p. 6) se pasa de niveles de satisfacción 90%+ para el gobierno central, a 80%+ para los gobiernos provinciales, 70%+ para el nivel de condado y sólo 50%+ para el nivel de aldea/municipio.

los chinos a asumir y mitificar la pureza ética de la élite en Pekín¹⁶⁸ —ayer de mandarines, hoy de cuadros del PCCh graduados en las universidades de élite¹⁶⁹— tiene como contrapartida el culpar de sus males, y en particular de la corrupción, a las administraciones y agencias locales tanto más cercanas al ciudadano como alejadas de los imperativos éticos del *centro*¹⁷⁰. Este fenómeno, encarnado con toda la fuerza sinóptica de la lengua china en el inveterado dicho de “las montañas son altas y el Emperador está lejos” (*shan gao, huangdi yuan*, 山高皇帝远), señala la *naturaleza* del reto *adaptativo* asociado a la gobernanza por la vía motivacional: resulta teóricamente más difícil conforme más compleja deviene una sociedad porque los costes de transacción para lidiar con el problema informativo se suponen una carga difícil de gestionar. Llegamos así a la idea canónica *northiana* de que el Estado de derecho es la herramienta clave que al permitir la resolución de conflictos a través de una *tercera parte* neutra (el juez) hace posible el intercambio *impersonal* a bajos costes de transacción que caracteriza a las sociedades avanzadas. El reto de la equifinalidad institucional se formula pues de modo natural: ¿está China desarrollando una forma *meta-institucional* alternativa para alcanzar esa misma meta?

En segundo lugar, el conjunto de la evidencia que alimenta el AIH del período reformista que hemos desarrollado en lo que va de capítulo, apunta de modo convincente hacia la validación empírica de la hipótesis fuerte de *consistencia adaptativa*. En efecto, aun como conclusión preliminar (pendiente del segundo ejercicio que encaramos en el Apartado 4), parece claro que China desarrolla un modo de gobernanza política que genera un compromiso reformista favorable al mercado que es creíble y produce resultados institucionales cada vez más ortodoxos. Aunque de dudosa utilidad, es lícito discutir sobre si las reformas avanzan con suficiente rapidez o no, o especular si tras 38 años de transición al mercado, como sugieren Kennedy y Johnson (2016), la terapia de choque hubiera sido mejor alternativa. Incluso el punto de destino de las reformas puede ser objeto de debate, pues es evidente, continúan estos autores en su informe *State and Market in Contemporary China*, que aún hoy “las autoridades locales y nacionales están profundamente involucradas en muchos aspectos de la economía” como

¹⁶⁸ En el Apartado 4 se verá que el aporte referencial sobre cultura política de Shi Tianjian apunta en el mismo sentido.

¹⁶⁹ En particular de las dos más famosas: la Universidad de Tsinghua y la Universidad de Pekín o *Beida*. Especialmente la segunda es el *alma mater* de algunos de los principales líderes: Zhu Rongji, Hu Jintao y Xi Jinping.

¹⁷⁰ Aún así no deja de ser llamativo que las encuestas muestran una evolución favorable en cuanto a la competencia y trato con las administraciones locales (nivel iv): entre 2003 y 2014, los encuestados que consideran que son cercanas y amigables pasan de 39,1 a 74,%, mientras que los que las consideran competentes suben de 50,8 a 74,9%.

reguladores y partícipes directos. Aún así, en última instancia es innegable que “la economía china está mucho más orientada al mercado hoy que en 1978, 1998 o incluso en 2008” (p. vi).

Esta mayor orientación al mercado, no obstante, es condición necesaria pero no suficiente para producir resultados institucionales cada vez más ortodoxos a nivel meta-institucional de la gobernanza. El mercado no es la panacea. Sin una orientación sistemática de los poderes públicos hacia el bienestar general, no pocas economías de mercado siguen sin generar los otros múltiples resultados institucionales (bienes públicos) necesarios para el desarrollo económico. En la China actual, en la que atrás quedan las *ventajas del atraso* que han permitido tomar los atajos habituales en la senda desarrollista —“*cut corners*” como dirá Naughton (2010)—, el *Nuevo Normal* en las tasas de crecimiento del PIB (en torno al 6,5%) atestigua que la transición hacia un nuevo modelo económico, aún sin consolidarse, ya ha comenzado. Una transición que no resulta de modo caprichoso ni accidental, sino que está planificada y se enmarca en una política reformista *deliberada* que desde 1993 es profundamente continuista y que como vimos en el epígrafe anterior parte de un claro diagnóstico de los desafíos institucionales.

En definitiva, y dado lo poco razonable que resulta bajo una perspectiva institucional holista compartimentalizar el *desempeño* del gobierno (para acomodar los intereses disciplinares de los investigadores), el mejor indicador de que el gobierno chino está cumpliendo con el contrato social tácito es su inusitado nivel de aprobación popular. Así, podemos afirmar apoyándonos en le Figura 3.3 que las cotas de legitimidad de la que goza el gobierno chino le permiten operar en una zona de confort y confieren un amplio margen para el pilotaje institucional. Esto da una idea cabal de hasta qué punto, todo considerado, la élite china está desarrollando un modo de gobernanza que al margen de su heterodoxia está dando cumplimiento al contrato social, lo que según Saich (2016, p. 16), otorga un colchón de seguridad para cometer errores en el futuro.

II. Un nivel de transmisibilidad sin precedentes basado en recursos y capacidades movilizables

Desde el inicio de las reformas, la capacidad del Estado en general, y sobre todo aquella *movilizable* directamente por los resortes de la élite reformista del gobierno central ha evolucionado de un modo sorprendente. Incluso durante el impulso reformista de Zhu Rongji en la década de los noventa, sostiene Naughton (2015), el Estado, infradotado y sin recursos suficientes, aún “luchaba para conseguir sus objetivos más básicos” (p. 38). Gracias en parte al

éxito de las reformas fiscales y del sector público que emprende Zhu, el panorama a partir del 2000 cambia radicalmente. China no sólo supera la crisis de capacidad del Estado multiplicando por veinte los ingresos fiscales consolidados (y corregidos por la inflación) entre 1995 y 2013, sino que cuenta hoy con amplios recursos para poder permitirse un amplio abanico de objetivos tanto esenciales como discrecionales. En definitiva, afirma Naughton, hay dinero para cubrir “necesidades críticas” y también para financiar “proyectos electivos” (pp. 38-39): e.g., mega-proyectos industriales y tecnológicos, inversión en infra-estructuras, un colchón para gasto social y mitigar el impacto de choques externos, reducir la presión fiscal en el medio rural, fomentar el poder blando del país, etc. Es decir, para toda una serie de proyectos que “extienden el alcance directo e indirecto del gobierno” (p. 39) y que contribuyen a dotar al gobierno central de una envidiable capacidad para pilotar el cambio institucional en una dinámica *progresiva* y en la que es posible mitigar riesgos y amortiguar los efectos adversos de las reformas¹⁷¹.

La *transmisibilidad* no es sólo capacidad extractiva, sino como vimos en el Cap. 3 (epígrafe 3.3.3), todas las condiciones objetivas (técnicas, materiales, de conocimiento, organizativas, etc.) que permiten materializar la *intencionalidad* política en un cambio institucional jerárquico efectivo. En este sentido, la progresiva institucionalización del Partido-Estado así como la mejor formación técnica y administrativa de sus líderes y cuadros, confieren una elevada capacidad para *controlar* la asignación de los enormes recursos fiscales disponibles. Así, como sostiene Chen Ling al abordar la *centralización del proceso de la política económica bajo Xi Jinping*, no es de sorprender que la élite reformista haya sido capaz de expandir significativamente el control directo sobre la política económica (CSIS, 2016, pp. 14-16).

Por otra parte, el conocimiento técnico volcado en la planificación y ejecución de la política reformista no habría hecho más que aumentar, ganando peso y sofisticación, a partir de la administración Hu-Wen. Como sostiene Jamie Horsley, los líderes chinos son conscientes de que la transición institucional exige un proceso *decisorio* legislativo más abierto y participativo. En la actualidad, este proceso ha de nutrirse por imperativo legal de diferentes opiniones de expertos con reconocida solvencia técnica y profesional. En particular, y dado que el área económica se considera clave, continúa la autora, además de recabar “el input selectivo de expertos”, los organismos responsables del Estado enriquecen el proceso legislativo y de

¹⁷¹ Aunque bajo la mirada crítica y desarraigada de Naughton (2015, p. 39) esto extiende el intervencionismo *ad hoc* del Estado en la economía y frena el desarrollo institucional, prolongando la transición hacia una economía de mercado.

formulación de políticas mediante el “estudio de la experiencia económica, regulatoria y legal extranjera”, lo que habitualmente incluye el envío de misiones de estudio al extranjero y la asesoría de profesores e investigadores chinos y no chinos en el extranjero (CSIS, 2016, p. 20).

En definitiva, el 13º FYP puede verse como la culminación de un proceso crecientemente “científico” de diseño y planificación reformista que, basado en una capacidad ingente de movilización de recursos y capacidades, dota a la élite política de una elevada *transmisibilidad* para llevar a cabo un pilotaje reformista centralizado y sofisticado que sea efectivo.

III. La emergencia de las formas institucionales de un Estado activista máximo

Un gobierno está en condiciones de pilotar un proceso de transformación institucional en la medida en que sus *promesas* cumplen las tres condiciones necesarias y suficientes para ser *creíbles* según Lupia y McCubbins (1998). Estas condiciones, como vimos en el epígrafe 3.3.1 del Cap. 3 y mostramos con fondo amarillo en la Figura 3.3., son (i) la *voluntad* de cumplir y (ii) la *capacidad* para hacerlo (iii) con *sostenibilidad*. Sin embargo, ya hemos visto que la élite política china opera en la actualidad con unos niveles de *transmisibilidad* y *legitimidad* muy elevados que, asociados respectivamente con las condiciones de *capacidad* y *sostenibilidad*, otorgan una amplio margen de maniobra para evitar desvíos tácticos en la trayectoria reformista.

Según nuestro modelo, tres conclusiones siguen del párrafo anterior. Primero, en tales condiciones el problema central relativo al pilotaje institucional debe asociarse con la *voluntad* política y por tanto está ligado a la *intencionalidad* que impulsa el cambio jerárquico y al modo en que ésta se construye dentro del juego político. Segundo, dada la elevada transmisibilidad, la *intencionalidad* debe quedar reflejada con escaso ruido en el *pilotaje del cambio institucional* (véase el recuadro homónimo dentro de la Fig. 3.3) y en consecuencia hacerse visible en N3. Tercero, esperamos que las formas institucionales que emerjan en N3 proyecten la cultura política de N2 en la que se arraiga el juego político, es decir, esperamos que la evidencia empírica relativa a la gobernanza política refleje los rasgos principales de un Estado *activista*. De ser así estaríamos validando la hipótesis sobre consistencia simbólica (H2).

• Una intencionalidad y un modelo de pilotaje institucional arraigados en N2

El elemento central que configura la *intencionalidad*, como vector impulsor del cambio institucional, es su orientación. Ésta ha sido tratada en el subapartado precedente bajo una perspectiva amplia que considera sus diferentes niveles. En suma, vimos que aunque el objetivo principal y más palpable es propiciar una transformación institucional para sacar a la economía de la trampa de los países de ingresos medios, toda consideración económica debe entenderse como parte de un proyecto modernizador que desborda ampliamente lo económico y que responde a las aspiraciones de la élite china por aumentar el *Poder Nacional Integral*. Incluso, que este objetivo debe entenderse en el marco de un proyecto aún más profundo que arraigado en el CRC de N2 cuestiona la *modernidad* concebida en su versión occidental.

En tanto resultado endógeno que produce el juego político, la *intencionalidad* posee otros atributos, aparte de su orientación, que tienen que ver con el modo en que se *construye* y que están íntimamente ligados con el modelo de pilotaje institucional. Así, aunque en un sentido dinámico se inscribe en un movimiento tendencial que se inicia con Deng, todo indica que durante la administración Xi-Li se consolida una intencionalidad política, con su correlato en el modo de pilotaje institucional, que puede caracterizarse como centralizada, jerárquica, robusta, sofisticada, nítida y auto-regulada. Estos seis atributos se explican brevemente a continuación:

- i) Centralizada: la concentración del poder en torno a Xi y su círculo político más próximo no tiene precedentes desde el maoísmo. Xi dispone de mucha mayor autoridad directa para regular la economía que previos líderes (CSIS, 2016, p. 7). Esta mayor concentración de la capacidad decisoria incide en el pilotaje reformista a través de la creación de *Pequeños Grupos de Liderazgo*¹⁷² en los que una élite tecnocrática directamente dependiente de Xi se encarga del diseño *top-down* de las políticas reformistas (Naughton, 2012).
- ii) Jerárquica: la élite política adopta un enfoque crecientemente *top-down* y planificado para pilotar las reformas (Naughton 2012). En vez de emitir las pautas genéricas de antaño, pensadas para su ulterior desarrollo *ad hoc* por los gobiernos locales, se pasa según Chen Ling a imponer “medidas administrativas y de implementación detalladas” (CSIS, 2016, p.

¹⁷² A diferencia de líderes anteriores, Xi no delegará la política económica en su primer ministro. De hecho creará un *Pequeño Grupo de Liderazgo* orientado a objetivos (*Leadership Small Group* o LSG) para la Profundización Comprensiva de las Reformas que bajo su supervisión directa se encargará del *diseño al máximo nivel* de las reformas y que se situará incluso por encima del Consejo de Estado dirigido por el Primer Ministro (Naughton, 2015, p. 44).

14). Este modo reforzado de intervención centralizada y jerárquica, justificado por la necesidad de impulsar las reformas y vencer las resistencias burocráticas y de diversos grupos de interés, altera la lógica *experimental* reformista. China deja de ser el gigantesco y descentralizado vivero experimental de la era Deng, impulsado por la iniciativa de unos gobiernos locales con amplia latitud decisoria, para según Chen, *innovar* a través de experimentos “en zonas piloto elegidas y bajo el control del gobierno central” (p. 17).

iii) Robusta: el PCCh actual está orgánica e ideológicamente más unido que nunca desde el inicio de las reformas (y posiblemente desde su creación en 1921) y en general, como sostiene Peter Martin, la disciplina *política* ha ganado en consistencia y eficacia (CSIS, 2016, p. 9). Esto se hace evidente en la institucionalización progresiva en el funcionamiento del Partido, incluyendo en las altas esferas de la élite política, en el traspaso reglado y suave del poder en su cúspide¹⁷³, en el arresto sin apenas efectos desestabilizadores de importantes figuras políticas por corrupción¹⁷⁴, algo unimaginable hace sólo unos años, etc. La “pureza del Partido” que defiende Xi significa hoy más que nunca la sumisión de los intereses personales en aras del consenso del Partido y el respeto a sus reglas de funcionamiento (Naughton, 2012, p. 2). Así, aunque el PCCh actual está lejos de ser una organización monolítica —estereotipo simplista que impide a muchos analistas anglosajones entender la realidad china¹⁷⁵— e incentiva y tolera una gran riqueza de debates internos, las divisiones faccionales que amenazaban la robustez de la línea política del Partido quedan superadas.

iv) Sofisticada: fruto de un pilotaje institucional genuinamente consultivo que mitiga el problema informativo asociado al cambio jerárquico (*top-down*) y de la creciente institucionalización en el funcionamiento del Partido-Estado, la élite reformista actual es capaz de plasmar su *intencionalidad* con mayor fidelidad en los objetivos tácticos que persigue. Así, la élite reformista actual provee señales claras que facilitan el alineamiento de las expectativas del conjunto de los agentes institucionales y además emplea herramientas

¹⁷³ Frente a Hu Jintao, tutelado inicialmente por Jiang Zemin, Xi Jinping asume el máximo poder sin interferencias.

¹⁷⁴ En particular nos referimos al carismático Bo Xilai y al poderoso Zhou Yongkang. La caída de Zhou, anterior miembro del Comité Permanente del PCCh, no tiene precedentes desde 1978 (Naughton, 2015, p. 45).

¹⁷⁵ Como afirma con rotundidad el profesor Chen Li (director del *John L. Thornton China Center* de la Brookings Institution) en el prólogo a un libro de Hu Angang, “los estudios en inglés sobre la China actual no han informado adecuadamente a la audiencia occidental del dinamismo de los debates dentro de China y de la diversidad de opiniones con respecto a su futuro” (Hu, 2011, p. xvi), lo que hace difícil tomar en serio las visiones occidentales sobre China.

que le permite intervenir en la economía en un modo crecientemente sofisticado¹⁷⁶. Por otra parte, el proceso crecientemente formalizado para *evaluar, consultar, coordinar y ejecutar* la acción política ha dejado de ser, según Melton (CSIS, p. 42), un ejercicio discreto en el tiempo para alimentar los FYP, para convertirse en un proceso continuo y engrasado que “produce miles de subplanes y normativas de ejecución” a todos los niveles administrativos.

v) Nítida: la mayor sofisticación y robustez que caracteriza a la intencionalidad política hacen posible y a la vez incentivan una mayor nitidez en su expresión pública. Así, y pesar del uso propagandístico que inspira gran parte de la política de comunicación del gobierno chino, éste es hoy más proactivo que nunca a la hora de comunicar externamente —al mercado, empresas y conjunto de los ciudadanos— las ideas, estrategias, objetivos e iniciativas que adopta. Así, por ejemplo, sostiene Wu, la difusión de los FYP establece una “guía del comportamiento del gobierno” para disciplinar a las administraciones locales y además busca “estabilizar las expectativas sociales y aumentar la confianza” ciudadana (CSIS, p. 45). Aún así, la mayor nitidez en la intencionalidad comunicada del gobierno debe contextualizarse: ni es total, ni pretende restar flexibilidad a la acción del gobierno¹⁷⁷.

vi) Auto-regulada: los cinco puntos precedentes co-evolucionan con un funcionamiento crecientemente reglado e institucionalizado del Partido-Estado y con el establecimiento de mecanismos de supervisión y control internos cada vez más eficaces. Por otra parte, a pesar de la ausencia de canales formales que permitan a la sociedad civil articular colectivamente su voz y hacer de contrapeso de la acción del gobierno, “las opiniones de los ciudadanos y la presión popular impactan crecientemente en los decisores políticos chinos” (Saich, 2016, p. 3). Aún así, al margen de lo intensivo y efectivo que se haya vuelto el proceso consultivo fuera del perímetro del Partido, en última instancia, recuerda Horsley, ningún mecanismo formal obliga al sistema político chino a hacer caso a la opinión de la sociedad civil (CSIS, 2006, pp. 20-22). En suma, el juego político —“jerárquico y que mantiene un enorme

¹⁷⁶ Véanse en este sentido los aportes de Wu así como de Hathaway y Heatley al informe del CSIS (2016).

¹⁷⁷ Por una parte, como afirma Kennedy, algunos importantes documentos son confidenciales. Por otra, el lenguaje genérico y vago de los documentos más sensibles políticamente permite un margen de interpretación que “ofrece al sistema flexibilidad en su ejecución” (CSIS, p. 51).

margen discrecional en su cúspide” (Naughton, 2015b, p. 9)— se rige por una *vía motivacional* en la que el Partido se auto-regula y supervisa su propia conducta¹⁷⁸.

En definitiva, tanto en su orientación desarrollista como en los rasgos definitorios de cómo se construye el vector de la *intencionalidad* política, observamos con claridad que emerge el patrón del *Estado activista*. Un Estado de ideología *iliberal* que pilota un proyecto de transformación institucional en una lógica eminentemente jerárquica y que arraigado en una cultura política paternalista presupone una concepción orgánica —y no confrontativa— de la relación entre el Estado y la sociedad civil. En consecuencia, el Estado chino, sin necesidad de someterse a constricciones imperativas externas, se *auto-regula* por una vía motivacional.

Nótese que aunque una intencionalidad *centralizada, jerárquica y robusta* nos dice mucho sobre la *forma* que adopta la meta-institución del juego político —su carácter *activista*, situado en las antípodas del Estado de derecho liberal con elecciones democráticas multipartidistas—, tanto su orientación desarrollista (y no extractiva) como los elementos de *sofisticación, nitidez y auto-regulación* son factores más asociados a la producción de los *resultados* que se esperan de la buena gobernanza. En este sentido, de los tres *grandes* retos institucionales a los que se enfrenta el gobierno chino para propiciar una transición hacia una economía avanzada —innovación, eficiencia económica y gobierno limpio—, ya vimos que durante la administración Xi-Li se está progresando en la lucha contra la corrupción. Sin embargo, esta convergencia con respecto a los *resultados* institucionales ortodoxos viene de la mano de un sistema político con una heterodoxia *formal* en la que la élite se reafirma con creciente confianza y asertividad.

A continuación abordamos brevemente cómo esta heterodoxia *formal* en la gobernanza política incide en las instituciones económicas. Para ello nos centramos en las otras dos grandes funciones institucionales: la eficiencia asignativa de la economía y la capacidad de innovación autóctona. Dadas las condiciones coyunturales —alta *transmisibilidad, legitimidad* y una *intencionalidad* estable (robusta) y crecientemente sofisticada—, en ambos casos esperamos (i) que tales funciones vayan convergiendo con los *resultados* esperados por la TED, asegurando así la consistencia adaptativa; y (ii) que a tales resultados no se lleguen por cualquier camino,

¹⁷⁸ El propio Xi (2014), quien afirma que China debe alcanzar “la más extensiva *posible* democracia popular” (p. 153), será claro al respecto: “el Partido debe supervisar su propia conducta y manejarse con disciplina estricta” (p. 5).

sino sólo en base a *formas* institucionales que reflejen con suficiente nitidez los elementos definitorios de un Estado *activista*, preservando así la consistencia simbólica.

Consistencia adaptativa (H1) y consistencia simbólica (H2)

Aunque ya vimos que la valoración de Barry Naughton sobre el avance de las reformas entre 2013 y 2016 experimenta llamativos vaivenes, incluso discrepando con el ritmo de las reformas y su punto de destino, pocos analistas informados (incluyendo Naughton) ponen en duda el que éstas continúan tendencialmente aproximándose hacia los *resultados* institucionales ortodoxos de una economía de mercado avanzada. Una de las principales iniciativas reformistas que lanza el gobierno en 2016, bautizada como *reformas estructurales del lado de la oferta* (*Supply-side Structural Reform*, SSSR), es sumamente ilustrativa de lo antedicho. Entre los cinco principales objetivos que persigue este agresivo paquete de reformas destaca la reducción de la sobrecapacidad productiva en varios sectores y el cierre de las “*empresas zombies*” que a pesar de su insolvencia son mantenidas artificialmente por los gobiernos locales¹⁷⁹.

Según Naughton (2016), el lanzamiento de las SSSR supone el reconocimiento tácito de que la ambiciosa Resolución del Tercer Pleno de noviembre 2013 está fallando. Máxime cuando la ejecución de este paquete de reformas no conduce a una política económica más ortodoxa. De hecho, Naughton critica que Xi haya decidido paliar el efecto contractivo de estas reformas mediante una política expansiva del lado de la demanda. En general este autor es pesimista y, dando por muerto el “*reform revival*” que anticipaba a principios de 2015 (Naughton, 2015, p. 42), llega dos años después a la conclusión de que el proceso reformista está atascado y que ya no cabe pensar que el gobierno vaya a poner en marcha “un amplio paquete de reformas interrelacionadas que sean exitosas” (Naughton, 2017, p. 3). En esencia, sostiene, la élite política china, confrontada a la desaceleración de la economía, habría optado por la opción *no* reformista. Se habría decantado por la visión de que es preferible estimular la economía mediante la intervención del Estado para contener los riesgos sistémicos y asegurar un aterrizaje suave, a otra visión más proclive a una reforma vigorosa que, dejando a las fuerzas del mercado actuar, hubiera acelerado la restructuración

¹⁷⁹ Sobre este paquete de reformas estructurales diseñadas por Liu He, principal asesor económico de Xi y que además contemplan una reducción del *stock* de viviendas desocupadas, una restructuración de la deuda para desapalancar gobiernos locales y el sistema bancario así como una serie de medidas para reducir los costes productivos, véase Naughton (2016, pp. 8-11).

industrial y la liquidación de la deuda, sentando así “los cimientos de un crecimiento futuro sostenible más rápidamente” (Naughton, 2016, p. 2).

Los argumentos de Naughton son reminiscentes de los debates sobre la conveniencia o no de las terapias de choque. Un debate que, como ya vimos en el Cap. 2, carece de sentido plantear exclusivamente en el *dominio positivo*, pues en el mundo real no se trata de llegar a un diseño institucional óptimo sino a una solución razonable que sea ante todo *viable* a la luz del conjunto institucional de N3 y en particular de las restricciones que impone el juego político. La dificultad aquí es que Naughton (2017) despacha este arraigamiento en N3 en un modo en exceso simplista. Según su visión, la reformas difíciles se postergan porque Xi pretende “maximizar su propio poder personal” de cara al XIX CNPC previsto para octubre de 2017 (p. 1), y porque las familias chinas no se muestran especialmente críticas con su enfoque reformista (p. 3). Sin embargo, como veremos, sin un enfoque analítico que arraiga la intencionalidad política en N2, no podemos llegar muy lejos en la comprensión de la dinámica reformista.

En primer lugar, es perfectamente verosímil, e incluso justificable, que la élite política china haya optado por un enfoque relativamente conservador que busque minimizar riesgos sistémicos haciendo uso del amplio colchón de recursos y legitimidad del que dispone. Por eso, y puesto que como afirma Naughton (2017, p. 7) “China tiene muchas herramientas que le conceden el lujo de la elección”, su élite política puede permitirse (el *lujo* de) acompasar el ritmo de las reformas en función de las circunstancias y constricciones políticas. Sin embargo, cualquier mirada superficial a este fenómeno ignora dos importantes aspectos:

- 1) El enfoque conservador *sigue* siendo reformista y no obsta para que el pilotaje jerárquico siga induciendo resultados institucionales que suponen mayores cotas de *consistencia adaptativa*. De hecho, a pesar de sus críticas, el mismo Naughton (2017) acepta que un año después de iniciadas, las SSSR han cumplido sus objetivos. Quizás no son reformas ideales que ofrecen una “senda de planeo” reformista óptima. Quizás tampoco responden a un patrón *idealizado* de reformar, pero sí son efectivas en la medida en que siguen contribuyendo a una aproximación tendencial hacia los *resultados* ortodoxos.
- 2) Estos vaivenes tácticos asociados a la dependencia de trayectoria de N3/N4, cuando se consideran en ausencia de las líneas de continuidad que ofrece un enfoque arraigado más profundo, pueden en efecto confundir e inducir a los cambios bruscos de percepción que hemos

visto en un destacado observador de la economía china como es Naughton. En especial porque su atribución causal es compleja. En un modo directo, y quizás simplista, puede atribuirse a un enfoque reformista pacato que responde a intereses espurios del máximo líder político. O, en línea con Chen Ling (CSIS, 2016), a que cada vez “más consideraciones extraeconómicas condicionan la política económica, en particular criterios políticos, incluyendo eliminar la corrupción, mejorar las condiciones medio-ambientales y asegurar la estabilidad social” (p.15). Aunque un análisis detallado de N3 permite atribuir mayor carga explicativa a la visión de Chen —por su alineación con unos objetivos declarados del gobierno que son creíbles¹⁸⁰—, en última instancia decantarse por una u otra opción depende más del prisma que emplea el observador que de la realidad observada.

En segundo lugar, contemplamos un nivel de arraigamiento más profundo que desborda a cualquier enfoque *economicista* o institucionalista superficial e implícitamente *referentista* como el de Naughton, quien sólo parece ver el mérito del enfoque *gradualista* (y de arraigar la economía en N3) a *posteriori*, ante la tozuda realidad de los hechos consumados¹⁸¹. Así, podemos afirmar que el pilotaje institucional que busca mayor eficiencia en la economía a través de incentivos de mercado debe alcanzarse mediante *formas* institucionales arraigadas y por tanto compatibles con un Estado *activista*. Esto significa que en ningún caso puede el mercado *desarraigarse* de esa realidad, y que si bien es posible —como de hecho está sucediendo— ampliar los espacios para acomodar una mayor respuesta endógena, de modo que incentive una mejor asignación de recursos y espolee la innovación, esto tiene unos límites infranqueables. En ningún caso puede significar una fragmentación de la relación orgánica entre el Estado y la sociedad que, por ejemplo, altere el modo prioritario de institucionalización *jerárquica* o introduzca contrapesos formales de naturaleza externa (al Estado) que restrinjan por la vía imperativa el margen discrecional de la élite política.

Este enfoque arraigado es necesario para entender *no* lo que oímos decir a la élite reformista, sino lo que realmente quiere decir bajo su prisma *emic*. Para empezar, y desterrando cualquier idea de contubernio para esconder sus verdaderas intenciones al mundo, lo cierto es que como hemos

¹⁸⁰ Como afirma Chen, el gobierno central a través de su supervisión y del sistema de promoción de cuadros ha creado un sistema de incentivos que prácticamente obliga a los burócratas del Partido-Estado a cualquier nivel administrativo a pensar primero en el riesgo político de sus políticas antes que en los efectos económicos (CSIS, 2016, p. 15).

¹⁸¹ Es llamativo que el mismo Naughton que explica de modo magistral el *gradualismo* de las reformas de Deng y lo valora en su justa medida en su obra referencial “*Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform*” (Naughton, 1995), hasta el punto de ser considerado (como vimos en el Cap. 2) un “*experimentalista*”, valora pobremente el enfoque reformista prudente de las administraciones Hu-Wen y Xi-Li a pesar de los avances que se producen.

señalado más arriba, la intencionalidad de la élite china, crecientemente robusta y nítida, esconde poco al ojo del observador que emplea la aproximación adecuada. En línea con Arthur Kroeber (CSIS, 2016, pp. 5-8), las contradicciones aparentes en la Resolución del Tercer Pleno ya debieron poner sobre aviso al observador occidental. El que para “manejar adecuadamente la relación entre el gobierno y el mercado” se deba otorgar “un rol decisivo a las fuerzas del mercado” y a la vez “consolidar y desarrollar la economía de propiedad pública” para mantener “su papel dominante”, difícilmente se entiende bajo una perspectiva liberal.

Así pues, ¿qué tiene Xi (2014) en mente cuando afirma que el gobierno debe dejar de “involucrarse en las actividades económicas que el mercado puede regular de modo efectivo” (p. 129)? ¿A qué se refiere cuando afirma que SASAC debe transformarse en una entidad de gestión de capital y mejorar la gestión de sus empresas a través de formas de propiedad mixta público-privada? De nuevo Kroeber da en la clave cuando afirma que “los líderes del Partido Comunista tienen una visión más instrumental de los mercados que es el caso en la mayoría de naciones industrializadas” (p. 5). En efecto, como vimos en el Cap. 4 al presentar la noción de Estado *activista*, éste sólo puede concebir una economía de mercado *gestionada* y con una elevada interdependencia entre el Estado y los agentes económicos. De este modo, el *mercado*, arraigado dentro de un modo de gobernanza política paternalista, genera una serie de vínculos *verticales* que si bien pueden variar en su fuerza y naturaleza, excluyen la posibilidad de que los agentes económicos operen totalmente al margen de la relación orgánica entre el Estado y la sociedad¹⁸². Así pues, toda actividad económica en mayor o menor medida debe contemplarse en base a su contribución al proyecto de modernización que impulsa el Estado *activista* en modo jerárquico, o al menos asegurando su *compatibilidad* con el mismo.

En suma, el mercado no es para la élite política un fin en sí mismo, sino parte del *yong*, esto es, un medio hábil para revitalizar la economía. Y que el Estado emplea, como bien afirma Kroeber, (i) para organizar la economía en áreas en las que (por no ser percibidas como críticas para el proyecto jerárquico) no aspira a tener una posición de control; y (ii) como herramienta de mejora de la eficiencia de las SOE en las áreas que sí considera estratégicas. En definitiva, concordamos con este autor en que el mercado en China es un mecanismo para establecer precios y no para reasignar el control efectivo sobre la economía. Es decir, sólo posee entidad en un sentido *positivo* relativo a la

¹⁸² Se impide la emergencia de los vínculos *horizontales* entre actores económicos totalmente al margen del Estado, propiciados por un Estado *cum* árbitro imparcial (teórico), que predominan en el capitalismo de corte más liberal.

consistencia adaptativa y no en un sentido *normativo* y finalista que según la conocida tesis *hayekeana* sería consustancial al orden político liberal¹⁸³.

A la luz de lo antedicho, es perfectamente verosímil, como muestra la evidencia empírica según Kroeber, que la administración Xi-Li esté comprometida a aceptar una mayor libertad de los mercados que sus predecesoras. Sin embargo, sólo cuando la economía se interpreta bajo el prisma de un Estado *activista*, podemos entender en términos prácticos qué rol reserva China al mercado y cuáles son sus límites admisibles. Y esto ha de arrojar luz para esclarecer aspectos centrales tanto de (i) la dinámica reformista como del (ii) punto de destino de la reformas.

En primer lugar, en la medida en la que las condiciones de N3/N4 (como las actuales) permiten la *transmisión* efectiva de la *intencionalidad* del gobierno, la senda reformista aparece más consistente de lo que asume Naughton. Los vaivenes que se producen por circunstancias coyunturales no son caprichosos, sino que siguen una regla heurística elemental: el que las fuerzas del mercado pudieran llevar al gobierno a perder temporalmente el control sobre los objetivos de mayor rango que la eficiencia económica —como la estabilidad social— es inasumible. Por eso, la senda reformista más lenta y segura que encarnan las SSSR, o la introducción paulatina de mayores incentivos de mercado en el sector público, deviene la elección natural. Se trataría así de una nueva versión de *gradualismo* en el contexto de una alta capacidad del Estado¹⁸⁴. El analista que no entiende esta idea se pierde irremediabilmente en la búsqueda desarraigada de atribuciones causales en las que suele primar un enfoque racionalista y la habitual asignación de culpabilidad al comportamiento egoísta del autócrata¹⁸⁵.

En segundo lugar, interrogarse sobre el punto de destino de las reformas equivale a hacerlo sobre el modelo económico al que (tácita o deliberadamente) se pretende llegar. Y, en efecto, el rol *instrumental* que la gobernanza del Estado *activista* otorga al mercado incide en la propia esencia de lo que va configurándose como un modelo económico *chino*. Este modelo, como hemos visto, se caracteriza por una marcada disyunción entre dos esferas de la economía: (i) aquella cuyo control se

¹⁸³ La idea de que la libertad de mercado y la libertad política son indisolubles, al igual que la ausencia de ambas, es la tesis principal de Hayek en su obra más influyente “*Camino de Servidumbre*” (Hayek, 1944/1974). Una obra, por cierto, en la que Hayek opone la antigua URSS al mundo liberal pero en la que no se considera el modelo del Este asiático.

¹⁸⁴ Frente al *gradualismo* de Deng forzado por las importantes constricciones en capacidad del Estado.

¹⁸⁵ Especialmente si es un analista occidental pues, como vimos en el Cap. 4, el “error de atribución fundamental” es especialmente prevalente en Occidente. Así, se tiende a asumir que el comportamiento observado es producto de la intencionalidad no constreñida del sujeto y a ignorar los factores contextuales que influyen en aquél.

considera clave para el fortalecimiento nacional del país y que —sometida a objetivos económicos y extra-económicos— queda configurada por los *sectores estratégicos* en los que las SOE ocupan una posición dominante; (ii) el resto de la economía sobre la que el gobierno interviene de modo indirecto buscando su máxima *vitalidad*.

Esta estrategia dual ha podido quedar camuflada tanto por el interés táctico de simular el cumplimiento de los compromisos con la OMC, como por una intervención del Estado que según Hathaway y Heatly (CSIS, 2016, p. 27) ha ido ganando en sofisticación desde el inicio de las reformas¹⁸⁶. Hoy, sin embargo, las restricciones *de facto* que tal estrategia impone a la IDE en China en los sectores tecnológicamente más avanzados, por sofisticadas que sean, se manifiestan con creciente claridad. La mayor prueba de ello son las crecientes tensiones que provoca con otros grandes países y bloques comerciales (EE. UU., la UE), y que conducen ya sin tapujos a amenazas de reciprocidad y de guerra comercial. Así, puesto que “las acciones hablan más alto que las palabras”, afirma la generalmente comedida *Cámara de Comercio de la UE en China* en un informe de posición de 2016, se estaría llegando a una situación tan desequilibrada que empieza a ser políticamente insostenible, al menos, claro está, sin pagar un precio por ello¹⁸⁷. Pero, ¿a qué responde esta *estrategia dual*, y qué visos tiene de mantenerse ante los costes económicos que podría conllevar? De nuevo, para encontrar respuesta a esta doble pregunta es preciso analizar bajo una perspectiva arraigada los perfiles crecientemente nítidos de un tipo *sui generis* de Capitalismo de Estado o modelo económico *chino*.

Este modelo se caracteriza por dos aspectos definitorios:

- 1) La adopción de una estrategia sectorial *dual* mediante la que el gobierno asume las posiciones de mando de la economía así como un control intensivo y extensivo de la misma sin parangón en otros países emergentes. En esta estrategia *dual* o *bifurcada*¹⁸⁸, la mano visible del

¹⁸⁶ Se pasa así de las intervenciones burdas y directas de la era Deng o la administración Jiang —prohibición de inversión extranjera en determinados sectores— a otras más sofisticadas y propias de Estados desarrollados: e.g., el uso de la ley antimonopolios, de estándares técnicos, el margen discrecional en proyectos públicos, etc. Esto, recordamos del Cap. 4, es lo que para Hsueh (2011) es la “re-regulación” (*reregulation*) selectiva que refuerza el control del Estado sobre los sectores *estratégicos*, limitando la IDE extranjera. El objetivo último es que tales sectores sean controlados por SOE en un régimen oligopolístico pero con creciente competencia dentro del oligopolio.

¹⁸⁷ Esta es la conclusión a la que llega la Cámara de Comercio de la UE en China en un informe de posición reciente —*European Business in China Position Paper 2016/2017*— al plantearse una pregunta sencilla: ¿podrán las empresas europeas gozar de mayor margen para participar y contribuir al desarrollo económico de China en su siguiente fase? Para una visión sinóptica sobre esta problemática véase el resumen ejecutivo de este informe (pp. 4-5). El informe está accesible en www.europeanchamber.com.cn/documents/confirm/58c43c2cc8249/en/pdf/465 (último acceso, 12/3/2017).

¹⁸⁸ Recordamos la noción de estrategia sectorial *bifurcada* de Hsueh (2011) que presentamos en el Cap. 4.

Estado que *controla* los sectores estratégicos convive con la mano invisible del mercado que regula el resto de sectores en un régimen muy competitivo. Pero, dado que el objetivo de la élite reformista en última instancia es mantener el control del pilotaje jerárquico para lograr una modernización *quanmian* (en todos los ámbitos) y esto incluye consideraciones de fortalecimiento, autonomía y prestigio nacional:

- i) La definición de sectores estratégicos es muy amplia, lo que confiere al Estado un control *extensivo* singularmente elevado, medido en proporción de activos y facturación de las empresas estatales sobre el PIB¹⁸⁹;
 - ii) El control sobre estos sectores es *intensivo* pues si bien el mercado es visto como una herramienta útil para disciplinar al sector público y mejorar su eficiencia, se trata de un uso instrumental (*yong*) *supeditado en todo caso al imperativo de control jerárquico* y a consideraciones de política industrial y tecnológica que desbordan ampliamente los objetivos de eficiencia económica típicamente asociados a la TED¹⁹⁰.
- 2) En las circunstancias presentes se confirma lo que anticipamos en el Cap. 4: la plasmación contingente en N3 de la cultura política es una versión *extrema* de activismo estatal que convierte a la China actual en un prototipo de Estado *activista máximo*. Esto es así porque a la *amplitud* (extensiva e intensiva) inusitada del control que ejerce el gobierno sobre el conjunto de la economía, se le une un juego político que le confiere una *latitud* decisoria para pilotar la transformación institucional jerárquica que es incomparablemente superior a la de cualquier otro país desarrollado o emergente. De este modo, en un régimen de partido único sin contrapesos externos, y con una elevada *transmisibilidad* de la acción pública, la élite política china, situada a las antípodas del RIIO, se enfrenta al singular reto de encarnar el paradigma de la gobernanza por la vía *motivacional*.

En definitiva, para entender cómo la administración Xi-Li se enfrenta al reto institucional actual es menester emplear un enfoque analítico que no se quede en lo superficial. Por eso, contemplamos la *intencionalidad* de la élite política no sólo dentro de un juego político articulado en modo

¹⁸⁹ Así, en 2011, el ratio del valor de los activos de las SOE chinas sobre el PIB es de 145%, mientras que el de sus ingresos sobre el PIB alcanza el 26%. Estos mismos datos para otros países emergentes son inferiores: India, 75-16%; Rusia, 64-16%; Brasil, 51-12%; Indonesia, 19-3% (datos de la OCDE aportados por Kroeber en CSIS, 2016, p. 6).

¹⁹⁰ Por eso, como anticipamos en el Cap. 4, al contrario de lo que sucede en otros Estados *activistas* de la región (e.g, Japón, Corea del Sur, Taiwán), el gobierno ha tolerado grandes influjos de IDE pero se ha mostrado refractario a la entrada, y por supuesto el predominio, del sector privado en los sectores denominados estratégicos (Hsueh, 2011)

simplista en base a intereses personales y consideraciones de poder, sino arraigado dentro de una cultura política paternalista que desde el trauma del SDH (como vimos en el Cap. 7) adquiere una orientación transformadora y no de preservación del *status quo*. Así pues, nos apoyamos en la modelización a grandes rasgos que el AIH ofrece tanto del Estado *activista* como de la *intencionalidad* de su élite política. Y esta modelización, aunque imperfecta por necesidad, nos revela con suficiente confianza que en la China reformista contemporánea está emergiendo una versión *sui generis* de Estado *activista* —el Estado *activista máximo* como *forma* meta-institucional *final*— que corrobora nuestra hipótesis de consistencia simbólica.

El que China muestre los principales rasgos de un Estado *activista*, máxime en un contexto de elevada *transmisibilidad*, es necesario para mantener la integridad del EI en condiciones de ausencia de coacción totalitaria. Aunque esto corrobora H2, el imperativo de consistencia simbólica permite operativizar la dependencia de trayectoria de N2 y llegar más lejos en lo que podemos prever en base a nuestro marco teórico. Por ejemplo, los contornos de la forma meta-institucional *final* que emerge en N3, esto es, el *Estado activista máximo*, ni es fruto de la necesidad, ni tampoco exclusivo del azar. Aunque otras *formas* menos (o más) extremas de Estado *activista* podrían haber visto la luz en N3 (recordamos la distribución de formas equi-normativas en la Fig. 5.1) para expresar la misma proto-institución del juego político (N2), la finalmente seleccionada, en línea con Aoki, mucho tiene que ver con la dependencia de trayectoria de N4 y N3: e.g., Deng hereda un régimen autocrático con una economía planificada.

Y es precisamente discerniendo la dependencia de trayectoria *cultural* que la acción intencional de N3 no puede alterar, de aquélla que por estar asociada a la estructura económica (N4) e institucional (N3) sí puede serlo, que también logramos *discernir* entre dos tipos anidados de heterodoxia *formal*: (i) la de carácter *coyuntural* y (ii) aquélla otra que siendo *estructural* es inerradicable. Esto es clave para cualquier análisis institucional. Sin entender la dependencia de trayectoria de N3/N4, los vaivenes tácticos del pilotaje institucional devienen simple ruido o generan una atribución causal espuria: e.g., no permiten ver que el compromiso de Xi con las reformas de mercado es genuino aunque el ritmo deba modularse en función de factores de N4 (e.g., crisis internacional) o N3 (e.g., evitar el descontento social). Por otra parte, sin entender la dependencia de trayectoria de N2 se pierde la noción de la intencionalidad profunda que dota de continuidad dinámica al cambio institucional: e.g., las reformas económicas de Xi tienen como límite la preservación de una visión *instrumental* del mercado que en ningún caso amenace los objetivos del proyecto reformista entendido en sentido amplio.

Lo antedicho tiene profundas ramificaciones para un análisis económico pues sin penetrar en el *emic* de los decisores políticos, sus palabras y acciones sólo son datos sensoriales de N4 que interpretamos de modo incompleto en el mejor de los casos. Por el contrario al exigir la satisfacción de la consistencia simbólica y contemplar la evidencia del proceso reformista bajo el prisma del *activismo* Estatal —al margen de que éste pudiera en un futuro moderar su grado extremo— se esclarecen muchos aspectos confusos. Así, en relación a las reformas del sector público que según Naughton deben materializarse en 2017, tan errado sería minusvalorar su posible impacto sobre los *resultados* ortodoxos de eficiencia —sólo por el hecho de conocer el uso instrumental que los incentivos de mercado reciben en China—, como lo contrario: esperar desde una visión *emic* occidental que en su compromiso de hacer de SASAC un organismo gestor de capital, o animar a las SOE a abrirse a formas de propiedad público-privadas, el gobierno renuncie al control sobre el pilotaje jerárquico del proyecto modernizador. Por eso, como veremos en el siguiente apartado, por variados y sutiles mecanismos, la estructura de propiedad empresarial en China importa mucho menos que el control *de facto*¹⁹¹. En efecto, este control dependerá en esencia de dónde se ubique la actividad económica dentro de la economía dual, es decir, de su *críticidad percibida* por la élite china en relación a los *finés* que persigue.

El modo de gobernanza meta-institucional del Estado *activista* no sólo extiende su influencia sobre la asignación de recursos en la economía, sino que afecta de modo general a todos los incentivos —y por tanto *formas* institucionales— relevantes al proyecto de modernización: e.g., incluso al tamaño de las familias¹⁹². Así, tomando como ejemplo la tercera de las seis “direcciones estratégicas”¹⁹³ propuestas en el informe *China 2030*, el que para un crecimiento económico compatible con la protección del medio ambiente se requiera un marco regulatorio efectivo que lleve a *internalizar* las *externalidades* negativas (e.g. la contaminación) es algo indiscutible y que no se presta a controversia. Se trata de un *resultado* institucional dentro del *dominio positivo* que es objetivamente necesario para alinear los incentivos en la dirección de la meta fijada, y para el que

¹⁹¹ Lin y Milhaupt (2013) en una esclarecedora investigación, incluso cuando los “buques-insignia” del sector público cotizan en bolsa, su integración vertical en las sociedades-matriz de los grandes grupos controlados por SASAC, posibilita la coordinación y supervisión del conjunto del holding. De este modo, y a través de mecanismos de gobernanza heterodoxos pero relativamente estables, la SASAC hace de correa de transmisión de las directrices y objetivos que establece la élite política central. Así, en este entramado empresarial y político, auténtica espina dorsal del capitalismo de Estado chino, “todos los caminos conducen eventualmente al Partido-Estado” (p. 701) que disfruta de los derechos residuales, y actúa como accionista de control, financiero e “ingeniero jefe” (p. 751).

¹⁹² Nos referimos evidentemente a la política de control de la natalidad que practica el gobierno chino desde 1979.

¹⁹³ Relativas a: (i) el papel del Estado y sus relaciones con el resto de actores institucionales; (ii) sistema de innovación; (iii) crecimiento “verde” o compatible con el medioambiente; (iv) igualdad de oportunidad y protección social; (v) sistema fiscal sostenible; y (vi) integración económica de China con los mercados globales (BM, 2012, pp. 20-22).

sencillamente hay que buscar un diseño institucional adecuado: e.g., regulaciones, mecanismos de supervisión y penalización, y que podría, en función de las interdependencias con el resto del marco institucional, inspirarse en las mejores prácticas internacionales. Sin embargo, ¿hasta qué punto está el gobierno chino comprometido a obligar a las SOE a cumplir ese objetivo? De nuevo, tan lejos como crea conveniente pero nunca en un sentido imperativo de obligación externa que pase por encima de su proyecto modernizador o socave su capacidad percibida para controlar el pilotaje institucional.

Los párrafos anteriores revelan hasta qué punto la noción de *control* deviene central. Así, aunque orientando su acción de modo general hacia la producción de *resultados* ortodoxos, la gobernanza del Estado *activista* chino, y más aún en su actual versión *máxima*, impone una articulación del sistema económico que persigue mantener el *control* de la élite política sobre el pilotaje del cambio institucional. Y de esta delicada y compleja dialéctica, (i) buscar la consistencia *adaptativa* y a la vez (ii) preservar el control jerárquico, surgen los contornos de una heterodoxia inerradicable en las *formas* institucionales que se manifiesta, como hemos visto, en múltiples aspectos: e.g., en la estrategia dual, en el papel que se asigna a los mercados, en el funcionamiento del sector público, en la política medioambiental, pero también en el resto de recomendaciones del informe *China 2030*. De hecho, como este informe señala sin ambigüedad, en última instancia todas la direcciones estratégicas consensuadas tienen como problemática común la reforma del modelo de gobernanza público (BM, 2012, p. 91). Un modelo que puede acomodar una mayor componente endógena en el cambio institucional y revitalizar a la sociedad civil —lo que ya está sucediendo al hacerse más inclusivo y consultivo el sistema decisional político—, pero que en ningún caso (salvo imperativos de N3/N4 que mermen la *transmisibilidad*) puede exceder sus propios límites constitutivos de Estado *activista*.

Así pues, en relación a la pregunta que formulamos más arriba sobre qué visos de permanencia tiene la estrategia dual, incluso en un entorno internacional que incrementa los costes de mantenerla, podemos afirmar que a pesar de las presiones coyunturales de N3/N4 (e.g., amenazas de guerras comerciales), el gobierno evitará cualquier tipo cesión de poder que reduzca su capacidad para seguir manteniendo una lógica de control eminentemente jerárquica sobre el pilotaje institucional. Así, previsiblemente, al traducir los compromisos de Xi Jinping a los hechos, está cesión será juzgada insuficiente bajo el prisma *normativo* de muchos observadores occidentales

(como Naughton y los líderes políticos de los países más desarrollados). Por otra parte, y esto es significativo, en la medida en que la heterodoxia *formal* de las instituciones chinas sigan produciendo una convergencia real en los *resultados*, estos mismos observadores seguirán manteniendo viva la llama de la PIC. No ya de una PIC estrecha, asociada a determinados aspectos institucionales como los DP, sino a una PIC sistémica o meta-institucional.

Estos antecedentes nos preparan para abordar brevemente la tercera *gran* función institucional que el gobierno chino asume como prioritaria: fomentar la innovación autóctona. En este tema, aparentemente tan apolítico y aséptico, el informe *China 2030* se basa en la experiencia de los países más avanzados para identificar medidas *técnicas* y objetivas que fomentan la capacidad innovadora de un país: e.g. la creación de redes de investigación nacionales y su integración con redes de I+D globales, etc. Sin embargo más allá de estas consideraciones aproblemáticas, el informe deja claro que el factor más importante sigue siendo la “redefinición del papel del gobierno en el sistema nacional de innovación” (p. 35) para que en vez de aspirar al desarrollo *planificado* de tecnologías específicas, se oriente a la creación de un entorno institucional favorable en términos generales a la innovación y en el que el capital privado —empresas e instituciones sometidas al mercado— debe tener una contribución decisiva. Es decir, vuelve a emerger la problemática canónica: la tensión entre lo que el BM percibe como la vana y contraproducente tendencia del gobierno chino a extralimitarse en sus funciones —una especie de compulsión *dirigista* propia de los estados desarrollistas—, y la suposición de que sólo un marco institucional basado en el orden liberal de los países occidentales, o próximo a él, es conducente a las libertades individuales, a la vitalidad social y a la postre a una innovación comercialmente relevante, es decir, valiosa.

Y en el caso de fomentar la innovación autóctona una vez más se constata la orientación deliberadamente adaptativa de un cambio institucional que no obstante se ve constreñido en su condición de posibilidad por las *formas* simbólicamente consistentes. En efecto, una evidencia empírica abrumadora muestra que China está mejorando a pasos agigantados su capacidad de innovación científica y aplicada. Por ejemplo, los datos reveladores del importante estudio de Xie, Zhang y Lai (2014) ponen de manifiesto que desde la década de 1980, y en particular tras un impulso acelerado a partir de 2002, “China se ha convertido en un contribuyente principal a la ciencia y tecnología” (título del artículo citado) en el mundo, siendo hoy el segundo país generador de artículos científicos (sólo por detrás de los EE.UU.) y con una calidad de los mismos en

aumento¹⁹⁴. El compromiso del gobierno por incentivar la innovación es incuestionable y se ha traducido en un incremento estratosférico en la inversión en I+D —que entre 2004 y 2014 ha crecido un 20% de media anual¹⁹⁵—, así como en el lanzamiento del ambicioso *Plan Nacional a Medio y Largo Plazo para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología* de 2006 que pretende hacer de China un referente tecnológico en 2020. Estos esfuerzos para poner a la ciencia y tecnología *autóctonas (indigenous)* en el centro de la estrategia nacional de desarrollo se han traducido en logros inconcebibles hace tan sólo unos años, si bien, afirman estos autores, también han generado una serie de problemas, todos ellos relacionados con las rigideces de la gobernanza *top-down* del sistema de innovación nacional: e.g., la corrupción asociada a la interferencia administrativa (en un área que mueve ingentes cantidades de recursos financieros), el fraude científico, la dificultad para evaluar desde arriba los méritos académicos y el valor de la producción científica, etc.

En definitiva, nos topamos de nuevo con la problemática institucional canónica relativa al modo de pilotaje y al modo de lidiar con la cuestión de la asimetría informativa: el mercado (*bottom-up*) *versus* el dirigismo *top-down*. En la actualidad, como señala Bill Whyman en el simposio del *Center for Strategic and International Studies (CSIS)* con el ilustrativo título de *Perfecting China, Inc.: The 13th Five-Year Plan*, el desarrollo tecnológico en China está orientado no tanto al retorno sobre la inversión —mediada por el mercado y, por tanto, de abajo arriba—, si no que está supeditado a la construcción de capacidades nacionales (*building national capabilities*). Este es un ejemplo magnífico de cómo una función institucional clave para el nuevo paradigma de desarrollo se rige en China por formas institucionales heterodoxas que sólo se entienden arraigando. Tal y como afirma Whyman, en la innovación tecnológica en China subsiste una “tensión entre la insistencia del Partido en el control y en crear riqueza” (CSIS, 2016, mayo). Así pues, también en este área tan engañosamente “técnica” y del *dominio positivo*, se enfrenta el gobierno a una encrucijada similar a las que hemos presentado más arriba: ¿hasta qué punto está dispuesto a relajar su interferencia para incentivar la innovación y creatividad endógenas? O, más importante aún bajo una perspectiva institucional arraigada del *dominio normativo* que atañe a los modelos mentales, ¿hasta qué punto considera la élite política china que dicha tensión, que abiertamente reconoce, es categórica y exige cambios drásticos, o, por el contrario, que es suficiente con introducir ajustes que

¹⁹⁴ Los autores mencionan cuatro factores claves en esa tendencia: (i) su población y amplia base de capital humano; (ii) un sistema que incentiva la meritocracia académica; (iii) la importante diáspora de científicos chinos; y (iv) la voluntad de gobierno de invertir en ciencia e investigación.

¹⁹⁵ Según datos del National Bureau of Statistics of China citado en Xie, Zhang y Lai (2014).

pueden acomodarse en el actual modelo de gobernanza sin cambiar su esencia? Esta segunda cuestión nos sumerge de lleno en la cuestión de la *equifinalidad* institucional para la transición hacia una sociedad avanzada que abordamos, aun muy de perfil, a continuación.

Algunas consideraciones sobre la equifinalidad institucional del modelo chino

En suma, y recapitulando, en lo que va de capítulo hemos presentado una evidencia empírica suficiente sólida que demuestra que las manifiestas diferencias *formales* con respecto al RIIO en la meta-institución de la gobernanza política china, que impregnan a las principales instituciones económicas en N3, son plenamente consistentes con su arraigamiento constitutivo en un N2 idiosincrático. También que, a pesar de tal heterodoxia, y al menos hasta el actual estadio de desarrollo, China ha producido una convergencia sistemática hacia los *resultados* institucionales ortodoxos que la TED asocia con el desarrollo. Una convergencia que a pesar de la críticas que ha recibido y sigue recibiendo, y más allá de los agoreros que anuncian el inminente colapso de China desde hace décadas, ha de tenerse por suficientemente convincente como para que la transformación china haya sido tildada de milagro desarrollista, e incluso por algunos, como el ex-presidente del Banco Mundial, Bob Zoellick, como algo histórico y sin precedentes que podría calificarse como lo más increíble en la “historia económica del mundo” (CSIS, 2016, mayo).

Esta aparente inconsistencia entre heterodoxia *formal* y la ortodoxia en los *resultados* institucionales que pone de manifiesto la fuerza de los hechos es significativa pues evidencia una *equifinalidad* institucional que la corriente principal de la TED/NEI no prevé, y de la que es incapaz de hacerse cargo. Así, podemos afirmar que la PIC no sólo no ha desaparecido, sino que al revelar su verdadera heterodoxia radical está hoy más viva y cobra mayor vigencia que nunca.

Por otra parte, y más allá de que estas conclusiones, relativas a lo que hemos denominado consistencia *adaptativa* y *simbólica*, permitan dar por contrastadas preliminarmente las dos hipótesis que formulamos en esta tesis, al menos hasta el momento actual, el debate sobre la cuestión de la *equifinalidad* institucional, generalmente más tácito y *apriorístico* que explícito y abordado bajo una perspectiva analítica, no ha agotado su recorrido. Esto resulta claro, como plasma el *Informe China 2030*, por la sencilla razón de que China, a pesar de los enormes progresos realizados, aún debe superar importantes desafíos en el ámbito institucional para salir de la trampa de los países de ingresos medios y convertirse en un país plenamente desarrollado, esto es, en una sociedad moderna del conocimiento y del bienestar para la gran mayoría de sus ciudadanos.

Así pues, aunque el AIH corrobora la *equifinalidad* institucional efectiva que produce el proceso desarrollista chino hasta el momento presente, y esto es en sentido estricto lo único que concierne al alcance de esta tesis, no podemos dejar de hacer algunos comentarios finales sobre “el rostro de la PIC en la China actual y el reto de la *equifinalidad* institucional” para cerrar este largo y homónimo epígrafe 3.4.2. En particular, porque aunque sólo serán consideraciones para estimular el debate académico, y en ningún caso conclusiones categóricas, es mucho lo que en ello se juega la TED y la NEI bien concebidas. Repárese en que si el marco teórico que hemos presentado en esta tesis es correcto, como creemos, cerrar este debate en falso, asumiendo que un Estado *activista* es incompatible con la más rabiosa modernidad, supondría caer en una sutil pero radical versión de la teoría de la modernización sustentada en el monocultivo institucional, o en este caso, *meta-institucional*: sólo desde el orden político-social liberal sería posible acceder a una modernidad plena, lo que, según nuestro modelo del EI, excluiría a cualquier país con un N2 distinto del RIIO.

En este sentido, y reconociendo que en los sistemas complejos que son las sociedades humanas ninguna teoría puede establecer de modo definitivo los límites de la *equifinalidad* institucional, y que tales límites sólo los revela retrospectivamente la Historia, y aún así sólo de modo aproximado, a continuación referimos los motivos principales que a nuestro parecer descalifican la visión universalista. Es decir, la visión que tiende a minimizar la posibilidad de que China pueda alcanzar una modernidad plena en base a un modo de gobernanza *sui generis* y a *formas* institucionales incompatibles con el orden político liberal. Estos cinco motivos, todos directa o indirectamente relacionados con cuestiones *conceptuales* o de *percepción* asociados a la noción de arraigamiento que hemos desarrollado en este trabajo, y que por tanto escapan a la corriente principal y desarraigada de la TED/NEI, son los siguientes:

- 1) Todo lo expuesto previamente en el subapartado 3.4 conduce de modo insistente hacia la cuestión medular del *locus de control* en el proceso de transformación institucional y a la propia noción de pilotaje institucional. En China, hemos visto, cualquier cesión de protagonismo a la sociedad civil (e.g., reduciendo la mano visible en la economía o incluso en la planificación familiar) debe hacerse dentro del margen que concede la plasticidad institucional. Es decir, tiene como límite último la vulneración del modo de gobernanza propio del Estado *activista*, o lo que es lo mismo, la pérdida de control sobre el pilotaje jerárquico o *top-down* por el resquebrajamiento de la organicidad entre el Estado y la sociedad que es propia a una cultura paternalista. Esto queda reflejado, como resume con elocuencia Jeffrey Wasserstrom (2015, 19

de octubre), en una significativa diferencia entre los sueños *chino* y *americano*. Mientras que en el sueño chino que nos presenta Xi el Estado se presenta como el aliado natural del pueblo y su “facilitador crucial”, en el sueño americano “el Estado puede necesitar quitarse del medio”. En efecto, es en este contexto en el que cobra pleno sentido la noción anglosajona, y en general del orden liberal, de los *checks and balances* que constriñen *imperativamente* el margen de maniobra del gobierno en un Estado de derecho. En definitiva, el problema de *equifinalidad* institucional que se plantea no es otro que el de los límites adaptativos de un modo de gobernanza basado en un compromiso *motivacional* propio de las sociedades con una cultura política paternalista y con alta distancia jerárquica (N2), y más ampliamente, colectivistas, y en las que prevalece una cognición holista (N1). Sin embargo, bajo una perspectiva analítica fría y alejada de sesgos normativos, ni la fuerza de la evidencia empírica ni la razón teórica avalan la tesis del monocultivo institucional:

- i) La pretendida idoneidad y universalidad de los referentes institucionales occidentales — y tácitamente del sustrato cultural que los hace posible, esto es, la cultura liberal sustentada en el individualismo y en la escasa distancia jerárquica— es un producto histórico contingente que se justifica en base a la superioridad material/cultural de Occidente a partir del siglo XIX¹⁹⁶. Sin embargo, desde la perspectiva sustantiva que importa en el análisis institucional, el que (como se demostrará en el apartado 4) algunos de los países pertenecientes al universo cultural sínico —e.g., Japón, Singapur, Taiwán o Corea del Sur— se sitúen entre los más desarrollados e innovadores del planeta pone de relieve que el margen para la *equifinalidad* institucional es sumamente amplio.
- ii) Desde una perspectiva teórica lo importante es la capacidad de un gobierno para comprometerse de modo creíble para sostener las instituciones necesarias que favorecen el crecimiento económico, y no la *forma* específica que adopta tal compromiso. De hecho, bajo el prisma *sustantivista* de instituciones como estados de equilibrio de un juego, importan las percepciones que desarrollan los agentes. Y diversas contribuciones teóricas muestran que existen vías *motivacionales* que, en ausencia de contrapesos *imperativos*, pueden generar los mismos resultados adaptativos —e.g., la credibilidad de que el gobierno respeta la propiedad

¹⁹⁶ El mismo que genera el CRC en la China cultural y materialmente superior dentro de su universo *sínico*.

privada¹⁹⁷—, cuando no superiores. En definitiva, es sólo cuando se adopta un sesgo *procedimentalista* que cualquier democracia, por limitada que sea, aparece como superior a cualquier otro régimen (por consultivo e inclusivo que puede ser).

2) Las versiones culturalistas más sofisticadas y técnicas que otorgan al individualismo, como fibra institucional básica de una sociedad, una ventaja adaptativa frente a las sociedades colectivistas (véase la tesis de Gorodnichenko y Roland que expusimos en el subapartado 4.2 del Cap. 2, o la de Ashraf y Galor en el apartado 3 del Cap. 7), ya vimos que no se sostienen a la luz de la evidencia empírica contemporánea en la que varios países con un elevado índice de colectivismo (N1) se sitúan entre los más innovadores del mundo¹⁹⁸. Pero sobretudo, como argüimos en el Cap. 7, la idea de que los países individualistas anglosajones estén llamados a marcar el paso de la innovación institucional disruptiva, y así a elevar el progreso a nuevas cotas, asume que la noción occidental de modernidad que aún impera —asociada a la capacidad transformadora de N4— se mantendrá *ad eternum*. Sin embargo, esto es problemático pues, en un horizonte de tiempo dilatado, la lógica no-ergódica del universo social hace que lo que concibamos entonces por desarrollo sea hoy inimaginable. Por este motivo, especular sobre rasgos culturales superiores en un futuro desconocido carece de bases científicas¹⁹⁹.

3) La efectividad de las instituciones chinas queda sistemáticamente infravalorada por el sesgo eurocéntrico prevalente en las ciencias sociales. Así, por ejemplo, la noción de derechos individuales inalienables y sin excepción es un producto cultural occidental que, tomado en su grado *garantista* extremo, no se comparte en otras culturas más colectivistas²⁰⁰. Y esto genera enormes y tenaces malentendidos que ignoran el *emic* chino. Por ejemplo, según el canon

¹⁹⁷ Por ejemplo, Gilson y Milhaupt (2011) ponen de relieve que, frente a una democracia débil, algunas autocracias pueden comprometerse de un modo *más* creíble para favorecer el crecimiento económico. Por otra parte, la literatura desarrollista en el fondo sostiene esta misma idea desde una aproximación práctica.

¹⁹⁸ Nótese, como vimos en el Cap. 3 al presentar la literatura de Capitalismo Comparado, que si bien cada sistema institucional puede tener rasgos distintivos que confieren ventajas singulares, tales ventajas nunca pueden medirse de modo aislado sino sólo dentro del sistema institucional en su conjunto. Por eso, la idea de comparar *in vitro* y sin más el rasgo del *individualismo* con el *colectivismo* es un ejercicio que carece de utilidad práctica.

¹⁹⁹ Aunque es innegable que, bajo el prisma de la teoría de juegos, el individualismo incentiva la innovación radical y rupturista, es discutible que la “iconoclasia rompedora del genio” confiera una ventaja sistémica real, máxime en un mundo interconectado y con escasas barreras a la difusión de ideas y tecnología. Así, del mismo modo que el rasgo adaptativo superior de las sociedades más aguerridas de antaño (e.g., las hordas mongolas) se erosiona con la evolución de las sociedades más sofisticadas y con mayor fondo tecnológico, sería insensato aventurar que el individualismo será un rasgo adaptativo superior en un futuro lejano. Quizás el colectivismo y el pensamiento holista que incentivan la armonía se muestren más compatibles con una visión genuinamente humanista del bienestar aún por definir.

²⁰⁰ Golden (2014) señala que las diferencias en las tradiciones de filosofía política entre China y los países euroamericanos crean barreras que dificultan entender con todos sus matices algunos conceptos centrales en la filosofía política china. Así, desde el “absolutismo, universalismo y esencialismo” (p. 5) que permea en la visión de los derechos y libertades individuales en el pensamiento euroamericano es difícil aproximar una visión china (colectivista y paternalista) que pone mayor énfasis en el individuo altruista y en sus relaciones contextuales (e.g., su rol social).

jurídico occidental, la “injusticia” que comete el gobierno chino al expropiar de modo expeditivo la tierra para desarrollar infraestructuras no puede en ningún caso justificarse en aras del interés colectivo por mucho que el gobierno alcance cotas de aprobación popular muy superiores a las de cualquier gobierno occidental. O que el gobierno chino siga hoy haciendo gala de pragmatismo, y recurra a la experimentación institucional en zonas geográficas determinadas²⁰¹, tampoco se valora positivamente desde las premisas de nitidez, previsibilidad y universalidad *weberianas* que inspiran a las administraciones de los Estados de derecho occidentales. De este modo, aunque la gobernanza política china esté produciendo *resultados* de buen gobierno cada vez más ortodoxos, éstos quedan enmascarados por unos presupuestos normativos (filtros simbólicos de N2) del observador occidental medio (y de los principales índices de calidad institucional) que penalizan su heterodoxia *formal*.

4) Adicionalmente al punto anterior, el eurocentrismo prevalente en las ciencias sociales lleva implícita una ficción *procedimentalista* y *universalista* que tiende a sobrevalorar tanto la *efectividad* institucional de las constricciones supuestamente imperativas —el marco jurídico del Estado de derecho— como los *resultados* que cosechan las instituciones del RIIO y, por tanto, de aquellos países que procuran emularlas. Sin embargo, corrigiendo la ficción *procedimentalista*, es decir, la visión limitada a la superficie de la realidad institucional en N4, podemos afirmar que bajo un prisma sustantivo, las diferencias en la consistencia adaptativa entre las instituciones chinas y del RIIO son menores de lo que por lo general se aprecian desde la atalaya *emic* del observador occidental. De hecho, más allá de que los chinos valoran mejor sus instituciones políticas que los ciudadanos de EE.UU. (como veremos en el apartado 4), la ficción *procedimentalista* también oculta una cierta convergencia que tendencialmente debe producirse en las *formas* meta-institucionales para asegurar el buen gobierno. Así, mientras que el elitismo meritocrático chino debe hacerse crecientemente consultivo para satisfacer las aspiraciones individuales de una sociedad que el gobierno reconoce cada vez como más compleja y diversa²⁰², la única salida posible a los problemas que aquejan a las democracias

²⁰¹ En efecto, como afirma Zoellick (CSIC, 2016, mayo), las autoridades chinas se toman en serio el cambio de los fundamentos del modelo económico. Esto no quita para que, como sostiene este autor, en medidas políticas delicadas y de resultado incierto, como la reforma del permiso de residencia o *hukou*, todavía se recurra al modelo experimental y sólo se haya introducido en 100 áreas piloto.

²⁰² En efecto, como sostiene Saich (2016, p. 4), el paternalismo de los líderes políticos chinos debe adoptar modos congruentes con las aspiraciones de una sociedad cada vez menos dispuesta a tolerar su “infantilización”.

liberales de nuestro tiempo²⁰³, como ya anticipaba Ortega en la *rebelión de las masas* (1930/2009), es una versión *elitista* compatible con la tradición liberal europea. Esto es, el gobierno de una *minoría selecta*, entendida siempre en una acepción meritocrática de acceso abierto²⁰⁴, que mitigue las disfuncionalidades que las democracias liberales contemporáneas generan cuando su *procedimentalismo* electoral no es acompañado por la calidad —en un sentido ético (*motivacional*), formativo y, en general, de capacidad— de los servidores públicos y, más ampliamente, del conjunto de la ciudadanía²⁰⁵.

5) Coincidimos con Golden (2014) en que la visión típicamente antinómica y de categorías excluyentes que domina el pensamiento occidental, y que tiende a crear dicotomías innecesarias, dificulta la valoración del modelo de gobernanza política china en base a sus propios méritos. La rigidez de los paradigmas —o *paradogmas*, que ingeniosamente llama Golden— que dominan en la ciencia política occidental tienden a eliminar los matices, de modo que por ejemplo un sistema político o bien es una democracia o algo opuesto. No hay tonalidades grises y, por tanto, no se contempla la posibilidad de una gobernanza jerárquica pero meritocrática y orientada al bienestar general. La alternativa a un régimen democrático es por defecto uno autocrático y necesariamente inferior. Pero nótese que en el reduccionismo de este planteamiento *extremista*²⁰⁶ convergen todos los puntos anteriores: (i) no se justifica, ni teórica, ni empíricamente; (ii) asume tácitamente la superioridad adaptativa del individualismo; (iii)

²⁰³ Como manifiestan los fuertes movimientos de ciudadanos *indignados* que, con su epicentro en Madrid, denuncian sentirse abandonados por el sistema.

²⁰⁴ En este sentido, y para evitar caer en el tópico (políticamente correcto) que malinterpreta el elitismo *orteguiano*, baste aclarar que para Ortega (1930/2009, p. 77) “el hombre selecto no es el petulante que se cree superior a los demás, sino el que se exige más que los demás”. Es decir, el que es capaz de contribuir más al bienestar de la sociedad. Las similitudes conceptuales entre este hombre selecto orteguiano y el esfuerzo de auto-perfeccionamiento del *junzi* confuciano son notables y merecerían un estudio específico.

²⁰⁵ Parece razonable pensar que el “gobierno de los mejores” —siempre en una lógica de acceso abierto, y entendiendo *mejores* en un sentido lato que incluye también la calidad ética— podría considerarse como una ventaja adaptativa *universal* para la provisión de bienes públicos. Esta noción, por lo tanto, sería susceptible de ser modelizada dentro del *dominio positivo* aunque cada sociedad definiera su idea de bienestar general en el *dominio normativo*.

²⁰⁶ Es interesante señalar que esta visión dicotómica y extrema, fruto de la deriva racionalista que termina calando en el espíritu de la Ilustración, diverge de la noción de *sabiduría* tanto en el humanismo occidental como chino. En efecto, la virtud del “justo medio” —la que defiende Aristóteles, y se plasma en la inscripción *medem agan* (nada en demasia) en el frontispicio del templo de Delfos, y la que en las Analectas de Confucio recibe el nombre de *doctrina de la medianía* (*zhongyong*, 中庸)— radica precisamente en evitar las actitudes extremas, o, podríamos decir, *extremistas*.

infravalora los *resultados* que produce el juego político chino; y (iv) sobrepondera la eficacia institucional del *procedimentalismo* en la gobernanza occidental²⁰⁷.

Las reflexiones anteriores, aun sin la pretensión de constituirse en prueba, sí nos llevan a sostener que muy probablemente el margen de *equifinalidad* institucional es suficientemente amplio para que el éxito adaptativo futuro de China —para convertirse en una sociedad plenamente desarrollada, incluso en la versión omnicomprendensiva o *quanmian* a la que aspiran los líderes chinos— no esté limitado por N2, sino que dependa del marco institucional en N3. Es decir, en línea con lo expuesto en el Cap. 5, el desafío institucional no está en la proyección plástica desde N2 a N3 (véase la Fig. 5.1) —pues de otro modo estaríamos exigiendo a China modificar su sustrato cultural—, sino en la consistencia adaptativa de las *formas* o equilibrios institucionales finales que dentro del rango *equinormativo* terminan prevaleciendo en N3. En otras palabras, no parece razonable asumir que China deba renunciar a un modo de gobernanza *activista*, entre otros motivos, porque es incompatible con el mantenimiento de la integridad del EI. Otra cosa distinta es que para lograrlo deba asumir una versión de Estado activista que, a través de un marco institucional adecuado, genere los incentivos para inducir el tipo de vitalidad social que es necesaria para entre otras cosas espolear la innovación tecnológica e institucional. Ése es el verdadero reto institucional.

Finalmente, respondiendo a la pregunta que formulamos al final del anterior epígrafe, afirmamos que, bajo el prisma del *dominio normativo* que concierne a los modelos mentales de los agentes interesados, todo indica que la élite china está convencida de que para enfrentarse a los retos institucionales, que abiertamente reconoce, es suficiente con introducir ajustes que pueden acomodarse en el actual modelo de gobernanza sin necesidad de alterar su esencia. En efecto, como hemos visto en el subapartado 3.3.1 de este capítulo, las élites chinas, cada vez más asertivas, encaran el último tramo hacia la plena modernización de China con el convencimiento de que, con su *socialismo con características chinas* (*Zhongguo tese shehuizhuyi*), el PCCh ha encontrado el camino más ajustado a la realidad china para lograrlo. E incluso, yendo más lejos, como señala Golden (2014, p. 5), cada vez se asienta con mayor firmeza entre políticos y pensadores chinos la idea de que China está capacitada para liderar un nuevo orden post-occidental.

²⁰⁷ En definitiva, bajo una perspectiva sustantiva, los imperativos adaptativos del buen gobierno parecen diluir, al menos en términos prácticos, las diferencias normativas entre la tradición política liberal encarnada en el ideal de Abraham Lincoln del gobierno “de, por y para el pueblo” (*of the people, by the people, for the people*) y la tradición paternalista sínica del gobierno “de y para el pueblo”, pero *no* por el pueblo.

Así pues, la pregunta que formulan Naughton y otros analistas sobre si *China puede cambiar* (*can China change?*) es capciosa y deja entrever un sesgo normativo eurocéntrico. Sí, China puede cambiar, y la determinación de su élite política es *cambiar*, pero no para dejar de ser China y converger en consistencia simbólica con el N2 del RIIO. Así, mientras conserve una elevada *transmisibilidad*, la China de Xi Jinping seguirá siendo fiel a la idiosincrática doctrina *ti-yong* — adaptando a su *esencia* sínica aquellos *retales* “técnicos” de Occidente (incluyendo de naturaleza institucional) que interesan por su contribución a las metas adaptativas — para seguir explorando en una lógica jerárquica *top-down* los límites de la *equifinalidad* institucional. El objetivo tácito seguirá siendo el mismo: encontrar *formas* institucionales *arraigadas* que, si bien bajo el prisma de los referentes del RIIO seguirán reflejando una heterodoxia inerradicable, deben producir los *resultados* institucionales ortodoxos que con carácter universal prevé la TED para alcanzar una modernización plena. Y, llegados a ese punto, quizás orientar el pilotaje institucional a satisfacer el anhelo más hondo de recuperar la *centralidad* perdida, convirtiéndose China en arquitecto principal de una *alter-modernidad* (o *post-modernidad*) que represente un estadio de desarrollo humano más pleno que la TED actual es incapaz siquiera de imaginar.

4. Conclusiones del análisis de arraigamiento y validación de las hipótesis

Aunque, como hemos resumido en el subapartado anterior (3.4), el AIH del proceso reformista ofrece una evidencia contundente para validar H1 y H2, sólo vamos a tomar dicha validación empírica como preliminar hasta que, según la propuesta metodológica del Cap. 6, podamos profundizar en lo que hemos denominado como un Análisis Contingente *triangulado*. Para ello, en este cuarto y último apartado del Cap. 8, introducimos un ejercicio de *integración* que, apoyado sobre la aproximación de primer orden que ofrece el AIH, aporta una valiosa evidencia empírica cualitativa y cuantitativa que se orienta a seis objetivos:

- 1) En base al MGPCI, desarrollar una visión analítica diacrónica general de la dinámica reformista que ofrezca puntos de referencia centrales para interpretar el resto de la evidencia empírica que se presenta (4.1).
- 2) Asegurar que se dan las condiciones necesarias para la aplicabilidad de nuestro marco teórico de modo que podamos asumir con confianza su capacidad explicativa sobre la transformación institucional en la China reformista (4.2.1).

- 3) Fiabilizar la validación de las hipótesis (H1 y H2) en su nivel meta-institucional en base a datos principalmente cuantitativos (4.2.2).
- 4) Contrastar que H1 y H2 se satisfacen dentro del *conjunto* del DII, esto es, también en las instituciones de menor jerarquía asociadas al sistema judicial y al sistema de DP (4.3).
- 5) Explorar brevemente cómo, durante la fase inicial y crítica de las reformas, la generación de la confianza inversora responde a un proceso progresivo de señalización del compromiso creíble que es consistente con la *Teoría Conductual del Compromiso* (4.4).
- 6) Mostrar de modo recapitulativo cómo la evidencia empírica muestra que la PIC puede entenderse como la imagen *eurocéntrica* y *formalista* de una NEI desarraigada.

El objetivo de este recorrido —que se inicia con el AIH del SC (Cap. 7), continúa con el Análisis Contingente de las reformas, y concluye con el ejercicio de integración que aquí iniciamos — es integrar en el análisis un cuerpo de evidencia empírica suficientemente amplio, estructurado (véase la Fig. 6.5) y, en última instancia, convincente para corroborar nuestras hipótesis y corolarios en una lógica de triangulación *arraigada*. Nótese finalmente que la triangulación *arraigada* — apoyada en la malla teórica multi-nivel que se resume en la Fig. 2.1 — es en sentido estricto un ejercicio iterativo que busca una imagen convergente y que sólo se *linealiza* artificialmente por razones expositivas. Además, en la lógica de Greif, la evidencia empírica y el marco teórico quedan entretejidos en un todo sistémico y se realimentan mutuamente hasta el punto de ser difícilmente segregables. Surge así un ejercicio de ida y vuelta en el que (i) la creciente *consistencia teórica* del *todo* ayuda a buscar e interpretar la *parte*, mientras que (ii) la evidencia empírica concreta que ofrece la *parte*, sujeta a una relación causal probable, contribuye a fiabilizar el *todo*. De este modo, por ejemplo, mientras que la validación preliminar de H1 y H2 en el AIH orienta la indagación empírica en el conjunto del DII, la validación de los distintos corolarios en el ámbito institucional más desagregado también sirve para corroborar la relación institucional jerárquica postulada en N3 y, a la postre, a fiabilizar la propia solidez empírica de las dos hipótesis formuladas en el plano meta-institucional de la gobernanza política.

4.1 La evolución de los rasgos centrales de la *dinámica* reformista

Del AIH del proceso reformista que hemos abordado en los apartados 2 y 3 de este capítulo pueden extraerse unas conclusiones muy significativas que permiten caracterizar los principales rasgos de la *dinámica* reformista bajo una perspectiva institucional arraigada.

Como muestra la sinopsis cronológica de la Figura 8.1, bajo la perspectiva del tipo de pilotaje y la componente (o *locus*) preponderante la dinámica del cambio institucional, el período reformista puede dividirse en dos grandes grandes fases:

- 1) La fase de Deng se caracteriza por un pilotaje institucional *aproximado* que produce un efecto *habilitador* de la innovación en una lógica predominantemente *bottom-up*.
 - i) Un pilotaje institucional *aproximado* — eminentemente *experimental* y sin hoja de ruta — que, condicionado por severas constricciones de N3 (fundamentalmente políticas) y N4 (de capacidad de Estado), se orienta a desmontar las restricciones del maoísmo produciendo un efecto esencialmente *habilitador* de la respuesta/innovación institucional endógena. En consecuencia, emerge un modo de desarrollo primordialmente de *abajo arriba* e impulsado por el mercado (*market-driven development*²⁰⁸), esto es, por agentes institucionales privados que operan e innovan en un entorno general de infra-institucionalización²⁰⁹.
 - ii) Durante esta fase inicial de las reformas la dinámica reformista experimenta vaivenes (asociados a los ciclos *fang-shou*) y situaciones críticas. El arte político de Deng y sus lugartenientes se muestra clave para sortear las varias crisis que se producen y que amenazan con descarrilar el proceso reformista.
 - iii) El pilotaje institucional aproximado y la lógica de infra-institucionalización generan respuestas innovadoras de segundo óptimo que se plasman en las emblemáticas *instituciones transitorias*. Aunque estas instituciones son viables por su compatibilidad con las constricciones (dependencia de trayectoria) de N3/N4 y generan incentivos favorables al mercado (resultados crecientemente ortodoxos), bajo la perspectiva de la corriente principal

²⁰⁸ Empleamos aquí los modelos de “market-driven development” y “state-driven development” de Robert D. Cooter (citado en Clarke, 2007, p. 568) para referirse a dos modos de institucionalización: impulsado de abajo arriba mediante la acción coordinada de agentes privados *versus* en modo jerárquico a través del marco jurídico que establece el Estado.

²⁰⁹ Puesto que la exigibilidad del marco institucional maoísta severamente restrictivo se desmonta sin ser sustituido por un marco institucional alternativo con equivalente grado de exigibilidad.

de la TED/NEI se consideran heterodoxas, cuando no directamente aberrantes, por una definición ambigua o inexistente de los DP.

2) La fase post-Deng se caracteriza por un *pilotaje sofisticado* y crecientemente *asertivo* en una lógica de institucionalización predominantemente *jerárquica* (*top-down*).

i) A partir de Jiang, el pilotaje institucional deviene crecientemente *sofisticado* —centralizado y planificado— y se libera progresivamente de las limitaciones de N3 y N4 que constriñen el pilotaje en la era de Deng. El *locus* de control de la transformación institucional es primordialmente *jerárquico* por lo que emerge un modo de desarrollo primordialmente de *arriba abajo* e impulsado por el Estado (*state-driven development*).

ii) Durante esta fase se consolidan las reformas y se dejan atrás los vaivenes y las crisis del pasado. El funcionamiento de la élite política deviene crecientemente institucionalizado, lo que unido a una creciente capacidad del Estado tanto en términos de conocimiento (capital reformista) como recursos disponibles, genera una dinámica reformista previsible y tendente a aumentar los incentivos de mercado.

iii) Las *instituciones transitorias* desaparecen (e.g., sistema de doble carril, TVE) o van perdiendo parte de su heterodoxia más extrema: e.g., se introducen incentivos crecientes en las SOE y, aun sin privatizarse, la tierra genera DP económicos transferibles. A pesar de que las instituciones económicas producen una creciente convergencia con los resultados ortodoxos, la heterodoxia *formal* meta-institucional —el amplio margen de maniobra de un Estado no sujeto a contrapesos imperativos externos— sigue penalizando a las instituciones chinas bajo la perspectiva dominante en la TED/NEI.

Por otra parte, y bajo un prisma analítico diacrónico y largo plazo, los AIH del período maoísta (aptdo. 4 del Cap. 7) y reformista (aptdos. 2 y 3 del Cap. 8) revelan que la *dinámica* del cambio institucional evoluciona tendencialmente de un modo consistente. Apoyándonos en el esquema del Modelo General de Pilotaje del Cambio Institucional (MGPCI) que presentamos en el Cap. 3, resumimos en la Figura 8.2 los rasgos principales que capturan esta evolución. Esto es relevante porque, aunque desde el SDH el objetivo prioritario del juego político permanece inalterado y se orienta a la modernización del país —como paso ineludible dentro del proyecto de recuperación de

la centralidad perdida—, cada período y/o administración presenta rasgos específicos que definen a grandes trazos su dinámica de transformación institucional.

1) El maoísmo: la soberanía nacional incapaz de institucionalizar por la revolución permanente. Las oscilaciones en la *intencionalidad* (vaivenes en la línea reformista) y en la *transmisibilidad* (por el recurso esporádico a la movilización de masas y su efecto desestabilizador sobre la administración del Estado) no logran producir una *institucionalización* sostenible. La coacción totalitaria que fractura la plasticidad institucional y los pobres resultados económicos (debido a las rigideces ideológicas) terminan por deslegitimar al mismo PCCh que recupera la soberanía nacional tras el trauma del SDH.

2) La Era de Deng: un período crítico para la reconstrucción de una *intencionalidad* y *transmisibilidad* al servicio de las reformas. A pesar de las constricciones de N3/N4 y de un pilotaje aproximado que induce vaivenes, Deng logra reconstruir una *intencionalidad* política que, aun siendo precaria, se muestra de modo consistente favorable a la profundización de las reformas de mercado. Además, aunque seguirá siendo limitada, la *transmisibilidad* de la acción política mejora al abandonar la movilización de masas e impulsar las reformas a través de una coalición política que opera dentro del perímetro del Estado. El compromiso reformista resulta crecientemente *creíble* y, aun por vías transitorias y heterodoxas, logra alterar el sistema de incentivos e inducir una innovación institucional endógena que genera crecimiento económico. Todo esto redunda en un aumento de la *legitimidad*. Este período reformista es el más difícil de analizar por la complejidad inherente a los cambios institucionales que tienen lugar en un período crítico de transformación caracterizado por la indeterminación²¹⁰.

3) El período post-Deng: un aumento radical en la capacidad de *institucionalización* del Estado. Durante este período, la dinámica del cambio institucional evidencia un *aumento* consistente (a) de la robustez de la *intencionalidad* y por tanto de la sostenibilidad de la *línea* política; (b) de la *transmisibilidad* de la acción de los poderes públicos a través de una mejora considerable de la capacidad del Estado (c) del peso de la componente jerárquica en el pilotaje del cambio institucional; y (d) de la percepción de *legitimidad* del juego político tanto en el

²¹⁰ En cierto modo, y bajo la perspectiva de la Ciencia de la Complejidad, se trata de un período de cambio puro y por tanto de gran indeterminación en el que pequeños eventos —y por tanto el azar— pueden tener un efecto importante sobre cómo se decantan los equilibrios futuros del sistema. El modo en que Deng logra desactivar los varios períodos de crisis para mantener vivo el impulso reformista ofrece múltiples ejemplos de esta complejidad e indeterminación.

cómo (formas) como en los *resultados* que produce. Aunque esto se inscribe como parte de un proceso incremental que ya se inicia con Deng, en la fase post-Deng se intensifica y gana en consistencia. Así, ya en la administración de Jiang se puede considerar que el compromiso reformista goza de un consenso pleno dentro del PCCh y es por tanto irreversible. También empieza a producirse una mejora acelerada de la capacidad del Estado y, sobretodo, la transformación de la dinámica institucional que pasa a ser impulsada prioritariamente en un modo jerárquico, centralizado y planificado. Las administraciones de Hu Jintao y Xi Jinping intensifican aún más el proceso de institucionalización del funcionamiento en la élite del PCCh, la mejora de la capacidad del Estado y la *sofisticación* del pilotaje jerárquico.

Esta evolución en la dinámica del pilotaje institucional, cabe señalar, nos acerca a las condiciones ideales que según nuestro modelo deben permitir que la *intencionalidad* política quede reflejada con mayor nitidez en las instituciones emergentes. Y esto supone un cambio significativo con respecto a la era de Deng, en la que la dificultad para articular un vector de *intencionalidad* sólido, y sobre todo las limitaciones de *transmisibilidad* (conocimiento y capacidad material), tendrán el efecto de *enmascarar* la que podría haber sido la *intencionalidad* reformista no-constreñida del piloto institucional. Así pues, aunque Deng en modo alguno puede considerarse un transgresor —y su aspiración más íntima en cuanto al modo de pilotaje reformista, todo parece indicar, no hubiera distado mucho de la que terminaría prevaleciendo con sus sucesores²¹¹—, lo cierto es que, en su intento por desmontar las rigideces institucionales del maoísmo, su pilotaje será *aproximado* porque habrá de ser eminentemente *defensivo*, esto es, orientado a evitar los múltiples riesgos de deriva izquierdista y derechista, así como las crisis políticas y sociales, que amenazaban con descarrilar las reformas haciéndolas políticamente y/o socialmente inviables. Así pues, carecería de sentido afirmar que la *instituciones transitorias* que emergen durante los años ochenta, y cuya heterodoxia da pie a la PIC en (lo que hemos llamado) su versión canónica, son realmente un fruto deseado y buscado que refleja la voluntad última de Deng. Tal heterodoxia *transitoria* ha de verse más bien como reflejo de un *desvío táctico* impuesto por las citadas constricciones.

Lo antedicho es doblemente relevante. En primer lugar porque en cuanto mejora la capacidad de institucionalización efectiva del gobierno sucede que las *instituciones transitorias* desaparecen a

²¹¹ Como señala Baum (1997), Deng creía en el encaje de la libertad de mercado dentro (i) de un orden político autocrático; (ii) en un ámbito socioeconómico moderno pero dentro de una “civilización espiritual socialista”; y (iii) en una *intelligentsia* creativa y dinámica que contribuyese en el esfuerzo modernizador pero dentro de los límites tolerables de la conformidad ideológica.

la misma velocidad que queda refutada la idea de la *Escuela Convergente* (como vimos en los Caps. 2 y 4) de que tales instituciones eran en el fondo reflejo de falta de compromiso reformista²¹². Esta perspectiva desarraigada ignora que, aun en su lógica aproximada, precaria y sin hoja de ruta, Deng *pilota* las reformas en el sentido de que (i) se involucra activamente para mantener el impulso reformista y a la vez para (ii) impedir a toda costa la *pérdida de control* sobre los efectos que produce. De este modo, evitará traspasar las líneas rojas que pudieran empoderar a los conservadores (riesgo político) o generar contestación social (e.g., persiguiendo una *reforma sin perdedores*). En suma, no es falta de *compromiso* lo que limita las reformas durante la era de Deng, sino su arraigamiento dentro de una constricción de gobernanza de mayor jerarquía de índole político: la obsesión de la élite china post-Mao por evitar la pérdida de control sobre el rumbo de la transformación institucional. Se entiende así, como recuerda Zoellick (CSIS, 2016, mayo), que Mijaíl Gorbachov, el mismo personaje histórico admirado en Occidente por poner fin a la Guerra Fría, y premio Nobel de la Paz en 1990, no sea considerado en China como un héroe, sino como un traidor a su patria por romper un país y socavar el poder del Estado²¹³. En efecto, el objetivo de Deng, que retoma Jiang Zemin de modo explícito tras la crisis de Tiananmen, es precisamente evitar en China el drama de la fragmentación y erosión del poder del Estado que viven los territorios de la extinta URSS en su doble transición política y hacia una economía de mercado.

En segundo lugar, tal y como prevé nuestro marco teórico (véase el MGPCI en al Fig. 3.3), en las condiciones casi ideales de institucionalización que rigen en la China contemporánea —y en gran medida a lo largo del período post-Deng—, en las que coinciden (i) una *intencionalidad* política estable y asertiva, así como un grado singularmente elevado, y prácticamente sin parangón, de (ii) *transmisibilidad* y (iii) *legitimidad*, el N2/N1 idiosincrático debe aflorar e impregnar con su heterodoxia (relativa al RIIO) el cambio institucional que se produce. Y además hacerlo con singular nitidez, con poco ruido impuesto por los desvíos tácticos, de modo que las *formas* institucionales deben reflejar una creciente consistencia simbólica con la modelización que hemos realizado del SC (resumida en la Fig. 4.5). En suma, frente a la visión institucionalista desarraigada aún prevalente en los más destacados *China watchers*, que sólo conciben la posibilidad de que una

²¹² Recordamos que según Woo (1999a), dado que el conocimiento económico sobre cómo reformar ya existe y es de libre disponibilidad, la experimentación es fruto de un enfoque reformista pacato que evidencia falta de compromiso.

²¹³ Nótese que a diferencia de la admiración general que despierta Gorbachov en Occidente, también en la Rusia actual, dirigida por un Vladimir Putin acusado de autoritarismo (por restablecer la autoridad del Estado y “regresar” a modos de gobernanza anclados en la tradición política rusa), se trata de una figura juzgada de modo ambivalente.

China cada vez más rica y moderna termine por converger con las instituciones del RIIO, nosotros sostenemos lo contrario: la heterodoxia meta-institucional inerradicable que impregna a todas las formas institucionales, incluyendo las económicas, y que da pie a la PIC meta-institucional, debe hacerse crecientemente manifiesta. O lo que es análogo, aunque orientadas a producir una creciente convergencia con los *resultados* que prevé la TED/NEI, las *formas* institucionales chinas deben *revelar* con creciente nitidez su auténtica orientación *activista* y, por tanto, su vertebración a través de un compromiso creíble por una vía esencialmente *motivacional*.

Estas consideraciones deberían reducir el margen de ambigüedad en el proceso de validación de las hipótesis y sus corolarios, y otorgar mayor peso aún a la evidencia empírica a la hora de contrastar (o refutar) nuestro modelo teórico. Para ello, sin embargo, será necesario aportar una evidencia más sólida para asegurarnos de que la enorme transformación que ha experimentado China en casi todos los órdenes no socava las premisas sobre las que se basa nuestro modelo.

4.2 Contrastación de las hipótesis: *función* y *forma* institucional del juego político

Para fiabilizar la validación de las dos hipótesis planteadas en el plano meta-institucional de la gobernanza política en la referida lógica de triangulación *arraigada* es necesario aportar nueva evidencia empírica. Pero también, y en primer lugar, reconfirmar algunos supuestos centrales sobre los que se sustenta nuestro modelo teórico. Se trata pues de cerciorarse de que tal modelo es aplicable durante un período reformista en el que China experimenta profundos cambios estructurales (N4) e institucionales (N3). Y, por tanto, también de asegurar que mantiene su capacidad explicativa, evitando que variables exógenas al modelo pudieran conducir a una validación espuria de las hipótesis. Surgen así varias preguntas. ¿Sigue intacto el N2 chino tal y como lo hemos modelizado? ¿Es este N2 significativamente diferente del N2 del RIIO? ¿Se dan las condiciones de ausencia de coacción para la emergencia de una respuesta endógena simbólicamente consistente? Por otra parte, y aunque no es un supuesto en sentido estricto, ¿es la transmisibilidad tan elevada como creemos para que la *intencionalidad* política arraigada deba apreciarse en el cambio institucional con suficiente nitidez y ausencia de ruido? A responder estas preguntas y aportar una evidencia suplementaria y principalmente cuantitativa que otorgue suficiente confianza para validar las dos hipótesis, dedicamos el resto de este apartado 4.

4.2.1 Validación de los supuestos

Lo que sucede en China a partir de 1978, como hemos visto en el Análisis Contingente (y se resume en las Figs. 8.1 y 8.2), puede interpretarse como la reemergencia en N3 de la cultura política china (N2) y, a partir de Hu Jintao, como la reivindicación consciente y asertiva de un modo de gobernanza eficiente pero alternativo al que se sustenta en el orden liberal. Sin embargo, en nuestra lógica de triangulación *arraigada* es conveniente aportar la evidencia empírica que ofrecen las investigaciones de referencia en el área de cultura política para validar los dos supuestos asociados a H2. El objetivo es apoyarse en datos, y a ser posible cuantitativos, para poder asumir con suficiente confianza que durante el período reformista y hasta nuestros días²¹⁴:

- 1) Los rasgos esenciales de la cultura política china que hemos modelizado en los Caps. 4 y 7 han permanecido estables a pesar de la gran transformación institucional y estructural que ha conocido el país.
- 2) Esos mismos rasgos de la cultura política de N2 son realmente idiosincráticos, es decir, diferentes en suficiente grado de la cultura política del RIIO.
- 3) Se dan las condiciones de ausencia de coacción que permiten la expresión del sustrato cultural (N2) en la dinámica del cambio institucional en N3. Es decir, no se fractura la plasticidad institucional (como en la época de Mao).

Obsérvese que aunque desde 1979 los científicos sociales chinos realizan encuestas sobre opiniones y actitudes políticas²¹⁵, los estudios de campo específicamente centrados en la cultura política —las orientaciones tenaces y arraigadas de N2, y no las actitudes coyunturales de N3— a escala nacional son muy recientes. De hecho, el primer estudio basado en técnicas cuantitativas homologables a sus equivalentes occidentales, y que permite un enfoque comparado fructífero, sólo ve la luz en la primera mitad de la década de 1990 con el trabajo pionero de Shi Tianjian²¹⁶.

²¹⁴ Esto, argumenta Nathan (1997) es relevante porque permite mitigar la ambigüedad sobre las explicaciones culturales cuando, como suele ser el caso, sólo se basan en una evidencia cualitativa: e.g., en la interpretación de la Historia.

²¹⁵ Según Dong Li (citado en Nathan, 1997, pág. x), entre 1979 y 1991 los investigadores chinos realizarían un total de 181 encuestas sobre *actitudes políticas* (*political attitudes*).

²¹⁶ Según Nathan (1997), Tianjian Shi es el pionero en las investigaciones de ciencias políticas basadas en encuestas en China. Tras realizar su tesis doctoral en 1988 en la Universidad de Columbia sobre cultura política y participación política en China, el profesor Shi condujo en 1990 la primera encuesta nacional sobre actitudes y comportamiento político. No obstante, como el propio Shi reconocería, su primera investigación de campo enfocada específicamente en la cultura política es la encuesta de 1993 que consideramos en este trabajo.

En consecuencia, aunque la carencia de datos relevantes para la era de Deng, período álgido de las reformas, es ciertamente limitativa, optamos aquí por mitigar esta carencia a través del siguiente enfoque: (i) demostrar primero mediante una aproximación diacrónica que la cultura política china apenas cambia en un período de transformación profunda y acelerada; y, sólo entonces, (ii) considerar la evidencia cuantitativa más sólida y reciente disponible en relación a los principales rasgos de la cultura política china, asumiendo que, dada su demostrada robustez temporal y el sentido temporal convergente que postula la teoría de la modernización²¹⁷, los rasgos manifiestos de N2 debieron estar vigentes, con mayor razón, durante las primeras fases del período reformista.

I. La robustez de la orientación paternalista sínica ante una transformación radical en N3/N4

El libro póstumo de Shi Tianjian, *The Cultural Logic of Politics in Mainland China and Taiwan* (Shi, 2015), es un obra referencial que sirve en gran medida de recapitulación de una labor de investigación pionera y fecunda, sustentada en un trabajo de campo de más de dos décadas²¹⁸. En lo que concierne a esta tesis, se trata de una obra única por al menos tres motivos:

- 1) Se centra en el estudio empírico de la cultura política en China y Taiwán. Esto es de máximo interés porque aborda específicamente la cuestión de la cultura política, pero también porque el foco comparativo es idóneo, un experimento social *natural* casi ideal para aislar variables culturales (N2) de factores institucionales (N3) y estructurales (N4). En efecto, aunque ambas sociedades comparten el mismo sustrato cultural sínico, su separación política de más de un siglo les ha llevado por sendas institucionales diversas que se plasman en acusadas diferencias en cuanto (i) al desarrollo socio-económico²¹⁹ (N4) y (ii) sus instituciones políticas, representativas respectivamente de un régimen de partido único y de una democracia²²⁰ (N3).
- 2) A pesar de los retos inherentes a la operativización empírica, Shi adopta una aproximación conceptual que explícitamente persigue diferenciar la expresión más superficial de los

²¹⁷ Puesto que la teoría de la modernización asume la convergencia cultural (i.e., una especie de entropía que diluye progresivamente las diferencias culturales), es lógico suponer que los rasgos culturales profundos (N2) que se detectan y miden en la China post-Deng debían estar presentes previamente incluso de forma más acusada (idiosincrática).

²¹⁸ Véase, por ejemplo, Shi (2000; 2001; 2008).

²¹⁹ En 1993, estima Shi (2015, p. 61), Taiwán tenía un avance en términos de desarrollo económico con respecto a la RPCh de al menos de 30 años, mientras que todavía en 2002 y 2008 el PNB taiwanés (en PPA) superaba 7 y 6 veces, respectivamente, el de la China continental. También eran notables las diferencias en cuanto al nivel educativo medio.

²²⁰ En contraste con el régimen de partido único chino (el control férreo que ejerce sobre los medios de comunicación y las limitadas libertades políticas), Taiwán eligió por sufragio universal al presidente de la República de China por primera vez en 1996, mientras que en el 2000 se produjo la primera alternancia política.

síndromes culturales —lo que llama *actitudes* y *creencias* que, contextualmente situadas, están condicionadas por factores institucionales (N3) y estructurales (N4)²²¹— de las orientaciones subyacentes más profundas y tenaces —que denomina *valores* y *normas*— homologables a la noción de orientaciones de N2 según nuestra topología del EI²²²;

3) Una aproximación empírica diacrónica, comparada y holística que se adapta al modelo teórico desarrollado en esta tesis, y que tiene la ventaja adicional de sustentarse sobre las únicas encuestas técnicamente solventes sobre cultura política china realizadas en la década de 1990.

En línea con lo que hemos defendido en este trabajo, Shi (2015, p. 5) parte de un supuesto central: China y los países occidentales han desarrollado “soluciones alternativas al problema nuclear de la acción colectiva”, lo que se manifiesta en modos de “racionalidad normativa” diferenciados. Shi se interesa en particular por las dos orientaciones culturales profundas que tienen mayor incidencia sobre la gobernanza política: la *orientación hacia la autoridad* (OTA) y la *definición del interés personal* (DSI). En este sentido, y como vimos en el Cap. 4, un individuo que combina una OTA *recíproca* y una DSI *idiocéntrica* (individualista) comparte las normas básicas de la cultura política liberal, mientras que alguien enculturado en una cultura política sínica mostrará una OTA *jerárquica* y una DSI *alocéntrica* (*comunitarista* o *colectivista*).

Adviértase que realizar esta distinción a nivel individual, y no a un nivel agregado de país (como, e.g., Hofstede), es significativo pues permite realizar un análisis más sofisticado y realista de la cultura política en un país concreto. Esto es así porque ninguna sociedad es culturalmente monolítica y en todas conviven individuos con orientaciones normativas que pueden diferir²²³, al margen de que prevalezcan algunas más o menos dominantes que tienen *fuerza* institucional. El reconocer esta dialéctica entre normas encontradas es imprescindible para analizar la dinámica cultural en un país pues, como bien sostiene Shi, las predisposiciones culturales (N2) no sólo

²²¹ Para Shi (2015, p. 79) el problema central con las teorías actuales sobre el cambio cultural es la incapacidad para “distinguir con claridad” entre estos diferentes niveles. Se aprecia aquí la ventaja práctica de nuestra topología del EI para ordenar según características analíticas relevantes los conceptos que maneja Shi al margen del nombre que reciban.

²²² En línea con nuestro modelo teórico, Shi (2015, pp. 25-26) defiende que los *valores* y *normas* (N2) son transituacionales y no producen directamente resultados *actitudinales* o *conductuales*, sino que orientan la conformación de otras normas más específicas que se aplican en condiciones reales para generar actitudes y comportamientos concretos y situados, es decir, síndromes culturales superficiales de N3.

²²³ De otro modo prevalecería una visión estática de la cultura. En definitiva, la visión agregada-país puede valer para realizar comparaciones transculturales, pero es demasiado simplista para estudiar el cambio cultural en un país porque ignora la distribución de normas diferentes y el distinto peso político-institucional de los individuos que las portan. Nótese que esto además permite justificar el salto epistémico que introducimos en el EI para distinguir N2 de un N1 más profundo e improblemático que debe ser compartido por todos los individuos enculturados en una sociedad.

afectan a las actitudes y comportamientos políticos (N3) a través de las preferencias normativas de los individuos enculturados, sino también mediante la presión social, es decir, por la *exigibilidad* de una determinada realidad institucional²²⁴. De este modo, para analizar el impacto sobre N3 de una u otra orientación normativa, Shi no necesita contrastar los datos de China y Taiwán con los de países eminentemente liberales, sino tan sólo centrarse en la dinámica del *juego* institucional entre individuos con orientaciones mayoritarias (sínicas) y minoritarias (liberales) dentro de un país²²⁵.

El trabajo de Shi (2015) se basa en el análisis de las respuestas a seis preguntas que forman parte de cuestionarios administrados mediante entrevista directa que, a partir del 2002, se apoya en un instrumento amplio y de referencia: el *Asian Barometer Survey*²²⁶ (ABS), una de las principales encuestas multi-país sobre valores y actitudes políticas realizadas en la región del Este asiático²²⁷. Su enfoque metodológico es singular pues opta por una aproximación indirecta que renuncia a las preguntas habituales que solicitan de forma directa el grado de acuerdo del entrevistado con afirmaciones normativas abstractas: e.g., “el Estado debe hacer que los ingresos sean más igualitarios”²²⁸. Shi trata las normas y valores arraigados de N2 como un “constructo latente” que se expresa y mide a través de “variables observables” (p. 65), y que debe producir —por su propia naturaleza cultural entendida en el sentido de cultura *profunda* de N2 que le atribuimos en esta tesis —un efecto sobre tales variables que sea demostrablemente independiente de factores socio-económicos (N4) e institucionales (N3)²²⁹.

Por tanto, adoptando un enfoque pretendidamente holístico que considera a la cultura política como parte de un síndrome cultural más amplio que afecta al conjunto del comportamiento social

²²⁴ Así, en línea con la teoría *aokiana*, e.g., la minoría de individuos chinos y taiwaneses con OTA *recíproca* y DSI *ideocéntrica* no tienen más remedio que aceptar la vigencia de orientaciones dominantes *sínicas* en sus países.

²²⁵ Esta convivencia de individuos con diferentes orientaciones de N2 parece contradictoria con lo que hemos defendido en nuestra topología del EI en relación a que N2 es representativo de un país. Nótese no obstante que el trabajo de Shi no se basa en un filtrado de datos colectivos que comprime la información a nivel social (como hace Hofstede), sino en preguntas directas sobre orientaciones normativas. Esto significa que es posible, y de hecho creemos probable, que si bien es posible diferenciar una OTA *recíproca* de una OTA *jerárquica* en ciudadanos de la RPCh y de Taiwán, el significado *emic* de estas orientaciones no es el mismo que en países con una cultura política liberal.

²²⁶ La primera encuesta de Shi de 1993 es parte del proyecto “Political Culture and Political Participation in Mainland China, Taiwan, and Hong Kong”, que posteriormente sirve de base para el ABS.

²²⁷ Véase, Minato (2008) para una presentación de las principales encuestas multi-país de ciencias sociales en Asia: e.g., el *World Values Survey* (WVS), *ISSP*, *AsiaBarometer*, *Asian Barometer Survey* (ABS), *East Asia Value Survey* y *EASS*.

²²⁸ Pregunta V137 del WVS 6 (véase Figura 8.3).

²²⁹ El que como afirma Shi, las teorías “socio-estructurales” (N4/N3) y las “institucionales” (entendidas como sólo de N3 en el caso de Shi) son “principales rivales de la teoría de la cultura política” (N2/N1), evidencia la relevancia de nuestra aproximación integradora de todas ellas dentro de un marco teórico institucional (no sólo de N3) de vía media que conecta los distintos niveles a través de la causalidad constitutiva implícita en el arraigamiento cultural.

(p. 30), para obtener sus variables observables, Shi elige preguntas (3 para la OTA y 3 para la DSI) basadas en situaciones cotidianas y aparentemente inocuas que en ocasiones no guardan relación directa con la política. Aunque algunas de estas preguntas pueden parecer sorprendentes —e.g., “*aun cuando las exigencias de los padres son poco razonables, los niños deberían hacer lo que se les pide*” (OTA 2)²³⁰—, el autor sostiene que esta es la vía más efectiva para desentrañar patrones normativos generales y transituacionales (N2) que puedan posteriormente relacionarse con actitudes y comportamientos específicamente *políticos* (N3), y de paso evitar que las respuestas queden contaminadas por otros parámetros extra-culturales²³¹.

El trabajo de Shi introduce diversos mecanismos de control que permiten concluir con un elevado grado de confianza que (i) los encuestados llegan a un adecuado entendimiento (*emic*) de las preguntas y que (ii) sus respuestas son fundamentalmente honestas y no incorporan distorsiones significativas relacionadas con el miedo político (*political fear*)²³². Para operativizar la OTA y la DSI, y a fin de reducir las fluctuaciones aleatorias, el autor emplea un *modelo de rasgo latente* que mediante un análisis factorial confirmatorio de las respuestas (a las seis preguntas) genera dos índices multi-item. Una vez demostrado que ambas normas de N2 constituyen dimensiones culturales diferentes, el autor realiza un análisis estadístico de las respuestas individuales dentro de cada país —que incluye un análisis demográfico (*cohort analysis*)— para llegar a una serie de interesantes conclusiones que, dada la envergadura del trabajo y su relevancia para la efectiva triangulación de la evidencia empírica en esta tesis, resumimos en diez puntos:

- 1) La distribución de creencias normativas (*normative beliefs*) entre individuos dentro de China y de Taiwán son similares, y la mayoría de los encuestados declaran valores congruentes con lo que se espera de un marco ético confuciano²³³: OTA jerárquica y DSI alocéntrica.

²³⁰ El resto de preguntas relativas a la OTA son: *en caso de conflicto, deberíamos solicitar a la persona más mayor que imparta justicia* (OTA1); *cuando una suegra y una cuñada entran en conflicto, incluso cuando la suegra se equivoca, el marido debe persuadir a su mujer de que obedezca a su madre* (OTA3); En cuanto a la DSI, y a título ilustrativo del enfoque indirecto que persigue Shi, la tercera pregunta es: *el Estado es una gran maquinaria y el individuo sólo un pequeño engranaje por lo que no debería tener un status independiente* (p. 66).

²³¹ En particular cuando para responder a una pregunta normativa y genérica, el propio respondiente opta por alinearse con las normas predominantes (lo socialmente correcto), o bien *sitúa* personalmente la pregunta en un contexto real que inevitablemente introduce ruido indeseado en los resultados de la encuesta.

²³² No sólo porque el cuestionario no realiza ninguna pregunta considerada políticamente sensible, sino porque se crea un clima de confianza: e.g., los entrevistadores son profesores de instituto retirados. Para un resumen de estos mecanismos y de las seis preguntas en sí, véase Shi (2005, pp. 63-66).

²³³ Lo que permite deducir que sólo una minoría de la población abandona tales valores dominantes (p. 68).

2) El análisis diacrónico basado en tres oleadas de encuestas —1993, 2002 y 2008 en el caso de China, y 1993 y 2002 en el caso de Taiwán²³⁴— permite afirmar textualmente a Shi (2015, p. 75) que “a pesar de la larga separación entre la China continental y Taiwán, los dramáticos cambios políticos en Taiwán, el ritmo acelerado del cambio social y político en ambas sociedades, y las diferencias en los niveles de desarrollo que han alcanzado, la estructura de orientaciones normativas ha permanecido notablemente similar entre ambas y estable en el tiempo” (el subrayado es mío).

3) Dado que se llega a la conclusión precedente en un escenario de profundos cambios estructurales e institucionales en ambos territorios, especialmente durante la década de los noventa, la evidencia empírica muestra que la cultura política es robusta, y que el proceso acelerado de cambio social y modernización en China, o el profundo cambio político en Taiwán que supone la democratización del régimen, “sólo tienen un impacto limitado en las orientaciones normativas de la gente” por lo que las orientaciones culturales subyacentes permanecen “esencialmente estables” (p. 68). Esto tiene el doble valor de corroborar que la cultura política de N2 no se ve afectada (al menos a corto-medio plazo) por variables de N3 y N4, y además hacerlo en el contexto específico de la China reformista inmediatamente posterior al período de transformación institucional más crítico de la era de Deng.

4) Shi no sólo muestra que la cultura política es robusta sino que además se trata de “una fuerza causal que opera independientemente de la estructura social y de las instituciones políticas” (p. 5). Es decir, incluso controlando varios grupos o *clusters* de variables independientes (e.g., socio-económicas, psicológicas e institucionales²³⁵), representativas de los enfoques teóricos de las principales “tradiciones intelectuales”²³⁶ (p. 120), los resultados ponen

²³⁴ Las encuestas en China se realizan a más de 3100 personas (5000 en 2008), mientras que en Taiwán los respondentes son 1400. Adviértase que la serie temporal que emplea Shi es de gran valor pues la encuesta de 1993 es el primer gran trabajo de campo sobre cultura política en China y justo coincide con el final del interludio de Tiananmen y el inicio de la etapa de Jiang Zemin. Las otras dos encuestas, ya en los años 2000, corresponden respectivamente al ABS I y II.

²³⁵ Aunque es la clasificación de Shi es arbitraria se trata de factores de N3 y N4. Así, en las variables sociológicas, Shi incluye el nivel educativo del respondente, sus ingresos, residencia rural/urbana, edad, etc. En los factores psicológicos se incluyen preferencias y percepciones personales (interés en la política, conocimiento declarado sobre temas políticos, etc.), y en los institucionales variables como el miedo a la represión política, la exposición a los medios de comunicación, afiliación o no al PCCh, etc. Finalmente, según la actitud política estudiada, Shi incluye otro cluster de variables relativo al funcionamiento de las instituciones: eficacia percibida del gobierno, percepción de corrupción, etc.

²³⁶ Shi se refiere específicamente a tres tipos principales de explicaciones causales: (i) las teorías tributarias de la elección racional que postulan que confianza en el gobierno depende esencialmente de su desempeño; (ii) las sociales-estructurales que se nutren de la teoría de la modernización y defienden que los cambios socio-económicos alejan las actitudes culturales de los patrones tradicionales; y, (iii) las teorías que Shi denomina “institucionalistas” y que se centran en aspectos superficiales de las instituciones políticas, esto es, de su expresión desarraigada y formal en N3.

de manifiesto una relación estadísticamente significativa entre OTA/DSI y una serie de actitudes políticas de interés que Shi explora en detalle en diversos capítulos: (i) confianza en las instituciones políticas (Cap.5), (ii) la participación política en sus múltiples dimensiones (Cap. 6) y (iii) el entendimiento de la democracia (Cap. 7).

5) A la luz del punto anterior, Shi afirma que la cultura política permite a los agentes institucionales “descodificar el significado de la información” relativa al juego político, incidiendo por tanto en (i) la formación de expectativas con respecto a la función del gobierno, (ii) los estándares empleados para valorar su desempeño y (iii) el tipo de respuesta ciudadana que según las circunstancias se considera apropiada (p. 117). Por eso, en tanto que modo de “racionalidad normativa” subyacente (p. 50), la cultura política (N2) tiene una capacidad explicativa sobre las actitudes políticas (superficiales de N3) que no puede atribuirse sólo a factores de N3 y N4. En definitiva, la evidencia empírica confirma que la proyección de N2 en N3 efectivamente se produce, tal y como prevé nuestro modelo de causalidad constitutiva ascendente para la holarquía del EI. Nótese además que esto no invalida ni minimiza en modo alguno la influencia que, dados determinados condicionantes institucionales (N3) y estructurales (N4), pueda tener el comportamiento o posicionamiento deliberado y estratégico de los agentes en N3. Más bien, en línea con nuestro marco teórico multi-nivel, tales factores aparecen como determinantes en el despliegue de la propensión normativa subyacente (N2) en *actitudes* de N3: e.g., Shi muestra una correlación positiva entre la percepción sobre el desempeño del gobierno y el control de la corrupción (resultados institucionales) y la confianza en el régimen político, al margen de que la *propensión* de los agentes a la confianza sea elevada o reducida²³⁷ (N2).

6) El análisis empírico de Shi es valioso para esta tesis no sólo por mostrarse plenamente consistente con los supuestos centrales de nuestro modelo, sino porque además en un sentido sustantivo confirma y enriquece los principales rasgos definitorios de la cultura política *sínica* —y específicamente *china*²³⁸ que hemos descrito previamente en el Cap. 4 y en el AIH del Cap. 7. En realidad, como el propio Shi advierte en su enfoque holístico, la combinación de elevado paternalismo (OTA jerárquica) y colectivismo (DSI allocéntrica) constituye un síndrome

²³⁷ Es decir, tanto en individuos socializados, respectivamente, en una cultura política confuciana o liberal.

²³⁸ Aun siendo una distinción de matiz, ocasionalmente conviene diferenciar el epíteto “sínico” asociado a una cultura-civilización que desborda las fronteras de la RPCh, de la cultura política específicamente china: e.g., el trauma del SDH es un claro ejemplo de un fenómeno que, dejando su impronta en China, es ajeno a países como Taiwán o Singapur.

cultural de raíz que impregna toda interacción social. Es decir, como muestran las dimensiones correspondientes de Hofstede en la Figura 4.6 —el eje individualismo-colectivismo y la distancia jerárquica—, podemos hablar más bien de orientaciones constitutivas de N1. Esto es relevante porque Shi no hace distinción explícita entre N1 y N2, pero sí tácita. Esto es, en sentido estricto, Shi nos dibuja los rasgos de N2 cuando al operativizar su modelo desgana las implicaciones directas de la OTA/DSI sobre la *cultura política*. En efecto, a lo largo de los Caps. 5, 6 y 7, al generar hipótesis en lógica deductiva, Shi *conceptualiza, operativiza* y posteriormente *contrasta empíricamente* mediante datos de encuestas una serie de orientaciones normativas básicas de la cultura política sínica. Entre ellas, y frente al referente individualista y de reciprocidad jerárquica en N1 (cuyo exponente idealizado es el RIIO), destacamos que la gran mayoría de individuos enculturados en un medio cultural sínico (N1) —y esto se verifica tanto en la RPCh como en Taiwán— muestran una mayor predisposición (N2) a:

- i) Confiar en las instituciones políticas y, por tanto, a aceptar un umbral elevado para retirar la confianza a un gobierno cuyas políticas están orientadas al bienestar general, incluso cuando dichas políticas puedan suponer un perjuicio temporal para el individuo²³⁹.
- ii) Esperar la implicación activa del gobierno en un abanico de asuntos comparativamente amplio, y asumir de modo natural que tal implicación busca el bienestar general, lo que (combinado con el primer punto) redundaría en una menor inclinación a culpar al gobierno por los problemas que afectan a ámbitos más reducidos²⁴⁰ (individual, familiar, colectividad).
- iii) Una activación/participación política orientada a hacerse oír y a protestar por lo que se considera injusto²⁴¹ (*remonstration*), pero con un umbral extraordinariamente elevado para

²³⁹ Algunos politólogos distinguen entre un componente *específico* (N3) de la confianza (en las políticas y en el gobierno *incumbente*) y otro *difuso* o profundo, de naturaleza cultural (N2). La visión dominante en la ciencia política, o bien no hace distinción entre ambos, o bien asume que las elecciones democráticas blindan al régimen del contagio de la desconfianza *específica*, pero que esto es imposible en un régimen autocrático. Shi sostiene que en el caso de la cultura política sínica (o valores asiáticos) esto no es así (pp. 109-110) precisamente porque en un plano de arraigamiento más profundo existe esa predisposición paternalista a la confianza *difusa* en el sistema político.

²⁴⁰ Shi muestra que este efecto cultural de N2 tiene mayor capacidad explicativa sobre el comportamiento político (N3) que el nivel educativo del ciudadano que acentúa el nivel de exigencia política (p. 163).

²⁴¹ Este es un caso, señala Shi, en el que la OTA jerárquica y el DSI aloécéntrico trabajan en direcciones opuestas. Esto es así porque si bien (al contrario a lo que se piensa) la mayor distancia jerárquica aumenta las expectativas legítimas sobre la intervención del gobierno (frente a la orientación recíproca de valerse por sí mismo), la DSI aloécéntrica atribuye mayor peso relativo a los intereses colectivos que a los individuales.

convertir las quejas en un activismo *subversivo* contra el régimen u orden político²⁴². El ciudadano tiene derecho a expresarse pero no a oponerse al gobierno.

iv) Un enfoque sustantivista con énfasis en la legitimidad de ejercicio (no de título) que concede a las élites políticas un margen de maniobra singularmente amplio, de modo que la acción del gobierno es juzgada más por su eficacia para favorecer el bienestar general que por criterios formales o procedimentales.

v) Valorar la libre expresión de las opiniones (de los gobernados) más que el derecho a ser participe en decisiones políticas. Así, el gobierno central, en tanto élite meritocrática reconocida por el pueblo, tiene el deber de escuchar pero no la obligación de hacer caso²⁴³.

vi) Entender la libertad más en un sentido *positivo* indisociable de la voluntad y esfuerzo personal (del proceso gradual de perfeccionamiento interior que implica auto-exigencia) que en uno *negativo* que enfatiza la ausencia de limitaciones externas sobre la propia voluntad.

7) Todos estos rasgos, expresión en N2 del paternalismo y colectivismo constitutivo de N1, no hacen más que reafirmar que en la cultura política sínica la *vía motivacional* es el mecanismo prioritario para alcanzar el compromiso creíble que subyace a la gobernanza política. Esto, recalca Shi, no significa que la gobernanza política —reguladora de la función meta-institucional del juego político— esté exenta de expectativas sobre su buen desempeño equivalentes a las que genera la cultura política liberal, pero sí, que diferentes sociedades generan diferentes expectativas sobre el papel del gobierno y el juego político en general. En consecuencia, la *equifinalidad* institucional se logra a través de una *racionalidad* normativa que es esencialmente diferente. Así, según Shi, “la teoría del contrato social occidental se asemeja a la *solución externa* al problema de acción colectiva, mientras que la filosofía de Confucio y de Mencio está en línea con la *solución interna*” (subrayado y cursiva es mío) (p. 42). O, expresado en nuestra terminología, mientras que la solución occidental se fundamenta en los contrapesos y sanciones materiales de la *vía imperativa* asociadas a las *formas* institucionales de la democracia liberal en N3, en el universo cultural sínico, el juego político queda regulado por un

²⁴² En realidad todo régimen lleva implícito la sanción de la actividad subversiva. La única diferencia es que, mientras que en China la subversión se dirige contra el modelo paternalista que incumple, en un sistema democrático que tolera la alternancia política (sin lograr resultados sustantivos) se dirige contra el propio sistema (e.g., golpes de Estado).

²⁴³ En este sentido, como en cualquier relación paternalista, una OTA elevada incentiva a las élites políticas a escuchar al ciudadano pero más como herramienta *informativa* que facilita el buen gobierno (Shi, 2015, p. 211).

marco ético compartido que si bien encuentra expresión en las actitudes y comportamientos de N3, es la proyección de una racionalidad normativa en N2²⁴⁴. Por eso, señala Shi, hemos de ser especialmente cuidadosos para no interpretar actitudes y comportamientos políticos fuera de su matriz cultural. Es decir, para no atribuir un significado *emic* erróneo a los hechos políticos que se manifiestan en la realidad *etic* de N4²⁴⁵.

8) Implícita en el punto anterior está la exigencia de diferenciar adecuadamente entre *función* y *forma* institucional y, más aún, de interpretar adecuadamente cómo los aspectos superficiales de la *forma* institucional afectan a la *función* (como vimos en el Cap. 6). Por ejemplo, en un país con una cultura política sínica dominante como Taiwán, ¿cómo habría de interpretarse la vigencia de instituciones democráticas?²⁴⁶ Según nuestro modelo teórico, puesto que las instituciones de N3 no pueden alterar N2, sólo pueden ocurrir dos cosas: (i) si el grado de exigibilidad es reducido, se generan instituciones informales reactivas de tipo acomodaticio que subvierten el espíritu de la ley o norma impuesta y “desvían” el efecto institucional que realmente produce; (ii) con mayores grados de exigibilidad se genera una disonancia entre N3 y N2, o inconsistencia simbólica, que cuando se mantiene en el tiempo termina erosionando la legitimidad del gobierno (del juego político). Pues bien, Shi (2015) nos ofrece un análisis detallado (y referencial en los estudios políticos) sobre cómo se entiende el concepto de “democracia” en China y en Taiwán²⁴⁷. Este trabajo corrobora las predicciones de nuestro modelo y además apoya con datos provenientes de encuestas lo que hemos expuesto sobre este asunto en el Análisis Contingente. De entre las principales conclusiones a las que llega Shi, destacamos las siguientes:

- i) Los ciudadanos en países con una cultura política sínica han tenido que “descodificar el concepto extranjero de democracia con la ayuda de su sistema vigente de creencias normativas” (p. 193). Y esto es relevante porque el concepto de “democracia” se ha

²⁴⁴ Podríamos decir que mientras que el primero sitúa el centro de gravedad del EI en una construcción institucional sofisticada en N3, el segundo queda vinculado primordialmente por un sustrato ético compartido de N2.

²⁴⁵ En una cultura política alocéntrica y con alta distancia jerárquica como la china o la taiwanesa, recuerda Shi, los medios para manifestarse pueden ser similares a los empleados en una cultura política liberal (e.g., manifestaciones), pero no así los objetivos que se persiguen. Así, como en una relación entre un padre y un hijo, salvo en condiciones excepcionales de quebranto en el contrato tácito, se puede tolerar la queja pero no cuestionar la legitimidad del padre.

²⁴⁶ La misma cuestión puede hacerse sobre otros comportamientos de N3 que en apariencia vulneran la cultura política sínica, como sucedió durante el régimen totalitario maoísta y explicamos en el Cap. 7.

²⁴⁷ Sobre este particular, véanse también los artículos “Cultural Values and Democracy in the People's Republic of China” (Shi, 2000) y “Democratic Values Supporting an Authoritarian System” (Shi, 2008).

interpretado de modos muy diversos y, por tanto, la palabra en sí adquiere un significado institucional diferente que no puede desligarse de la matriz cultural con la que se interpreta.

ii) Tanto en el caso de China como de Taiwán, conviven dos entendimientos mayoritarios de la democracia que compiten entre sí: uno *procedimentalista* y homologable al que prevalece en la cultura política liberal y otro esencialmente *sustantivista* que refleja la visión paternalista y colectivista de la cultura política china y cuyas orientaciones primarias de N2, contrastables empíricamente, hemos listado en el punto siete. Los datos empíricos del ASB I muestran según Shi que en 2002 sólo un 25% de los entrevistados chinos y 30% de los taiwaneses mostraron un entendimiento (no necesariamente implicando adhesión) de la democracia que podría considerarse plenamente conforme a la tradición liberal²⁴⁸.

iii) Esa misma evidencia empírica (en ambas sociedades) muestra que las normas de N1/N2 en las que son enculturados los individuos son el “determinante más consistente de la concepción de democracia” que éstos adoptan (p. 218). Así, aunque diversos factores de N3/N4 asociados con la modernización —e.g., mayor nivel socioeconómico— inciden en la propensión a formarse una opinión informada sobre la democracia, no alteran la percepción sobre la misma. El caso de Taiwán muestra además que la introducción de las instituciones políticas de una democracia procedimental (N3) no sólo *no* genera un trasvase de individuos hacia los valores liberales (N2), sino que tiene como efecto potenciar el impacto de la orientaciones normativas individuales preexistentes sobre la percepción de la democracia.

iv) Todo esto arroja luz sobre dos fenómenos sorprendentes que varias encuestas detectan de modo consistente en el conjunto de países de Asia Oriental, y que son especialmente acusados en el caso de China: una elevadísima adhesión a la democracia, en tanto sistema adecuado y deseable para el país²⁴⁹, y a la vez un sentimiento de que ya se goza de un nivel

²⁴⁸ Según Shi (2015, p. 212), las respuestas en China y Taiwán a una pregunta abierta en el ABS I sobre “*qué significa la democracia para usted*” pueden agruparse en torno a cinco ideas principales: (i) libertad, (ii) derecho a la participación política, (iii) contrapesos sobre el gobierno por medio de elecciones, (iv) la posibilidad de expresarse y ser escuchado en el ámbito político y (v) un gobierno orientado al bienestar general. Las tres primeras están asociadas al marco normativo liberal, mientras que las dos últimas al concepto de “*minben*” confuciano presentado en el Cap. 4. Para Shi, sólo del porcentaje de respondentes que reflejan los tres primeros conceptos básicos (libertad, participación y elecciones) puede decirse que entienden la democracia según la tradición liberal. Las limitaciones técnicas de la encuesta, sin embargo, no permiten asumir que el resto de respondentes se adhieran a la idea de “*minben*” pues se trata de un cajón de sastre que incluye a muchos que no saben o que mezclan ideas de ambas tradiciones (p. 218).

²⁴⁹ Bajo la perspectiva de una visión liberal esta situación da pie a una serie de contradicciones aparentes: e.g., mientras que 84% de los chinos encuestados están de acuerdo o muy de acuerdo con elegir a los líderes nacionales, sólo el 16.3% lo está con que ello sea posible mediante elecciones competitivas multipartidistas (Shi, 2008, p. 216).

democrático efectivo considerable: e.g., mientras que en 2002, según el ASB I, la opinión de los chinos sobre cuán deseable es la “democracia” es de 8,75 (sobre 10), y de 7,22 sobre el nivel de democracia del que realmente disfrutan, los mismos datos en la sexta ola del WVS (entre 2010 y 2014), como muestra la Figura 8.3, son prácticamente iguales a los obtenidos en EE.UU. El caso de Taiwán también es llamativo pues los datos reflejan un nivel efectivo de democracia percibida similar al de los chinos (7,33/10) pero con una valoración muy inferior de la misma: un 6,67 (2 puntos menos que en la RPCh). Como afirma Shi, los taiwaneses parecen expresar que tienen más democracia de la que desean.

v) Lo que precede sirve para constatar el efectivo funcionamiento del flujo descendente o perceptual en la holarquía del EI en la China contemporánea y, en línea con lo expuesto en los Caps. 4 y 7, para resaltar la importancia de una interpretación *emic* arraigada de las manifestaciones institucionales en N3/N4. La evidencia empírica sugiere que, cuando chinos y taiwaneses muestran su respaldo a los ideales de la “democracia”, lo que realmente hacen es expresar su expectativa de que la acción de los poderes públicos produzca los *resultados* institucionales universales asociados al buen gobierno. Sin embargo, un análisis arraigado como el que realiza Shi, a la luz del sustrato normativo subyacente, enseguida pone de relieve que la gran mayoría de los ciudadanos esperan que tales resultados se logren a través de *formas* simbólicamente consistentes con la cultura política sínica dominante. Por eso, bajo una perspectiva institucionalista, las diferencias entre los dos entendimientos de la democracia, afirma Shi, tienen que ver sobre todo con los “medios” (*means*) para alcanzar el buen gobierno y por tanto con los estándares normativos para enjuiciar la legitimidad política (p. 201). En definitiva, y plenamente en línea con nuestro modelo, la legitimidad política está estrechamente asociada con lograr los mismos *resultados* universales de buen gobierno mediante formas institucionales *equifinales* que están culturalmente arraigada.

vi) La adopción de una visión desarraigada y formalista, esto es, de un *emic* foráneo para evaluar los aspectos formales y superficiales de N3 —e.g., la existencia o no de elecciones competitivas— es un riesgo real para el investigador. Así, no es de extrañar, por ejemplo, que la correlación estadística entre las valoraciones de Freedom House sobre la democracia en los países del Este asiático, y la autopercepción que en el ASB I reportan los interesados sobre cuán democrático es su país, sea prácticamente insignificante (Shi, 2015, p. 194).

Parece obvio, señala este autor, que “el significado de democracia en la mente de los asiáticos es diferente del que tienen en mente los expertos de Freedom House” que aplican sus códigos valorativos a los países asiáticos (p. 196). Todo esto corrobora que los malentendidos pueden y efectivamente se producen.

9) El análisis demográfico de los datos segmentados según variables socioeconómicas, tanto en la RPCCh como en Taiwán, revela un fenómeno de gran interés: el desarrollo económico y las nuevas circunstancias de N3 y N4 no producen la convergencia esperada con los valores liberales “modernos” (léase *individualistas*), sino que propician una reafirmación de las normas tradicionales sónicas. Esta sorprendente contradicción con el sentido dinámico del cambio cultural que prevé la teoría de la modernización (y su extensión de la posmodernización de Inglehart) ofrece una potente prueba de robustez temporal de las conclusiones precedentes. Pero además, la evidencia empírica pone de manifiesto que esto sucede sobre todo con las personas con un mayor nivel educativo y, por tanto, con mayor probabilidad de pertenecer a la élite política (u otras) y ejercer mayor impacto sobre el cambio institucional. En efecto, las personas con mayor nivel educativo tienden a ser enculturadas en la cultura tradicional sónica (N1/N2) y a proyectarla en mayor grado en su comportamiento social²⁵⁰ (N3), al margen de los cambios en N3/N4. Esto es consistente con la reemergencia del confucianismo y la mayor asertividad de las élites chinas que hemos visto en el Análisis Contingente.

10) Aunque el riesgo de que el miedo o temor político (*political fear*) haya podido contaminar el resultado de las encuestas es una preocupación legítima en países en transición, Shi (2015) concluye que durante el período relevante (a partir de los años noventa) “no hay evidencia empírica que soporte la hipótesis del miedo político” en lo que concierne a la libre expresión de opiniones (p. 245). Este efecto, de existir, sería en todo caso despreciable por lo que es posible confiar en que alto grado de apoyo político al régimen es genuino (p. 242), como lo es el nivel de “democracia” percibido en tanto *proxy* de una *forma* de gobernanza política que se considera

²⁵⁰ En sentido contrario, las nuevas generaciones que crecen en entornos con menor nivel educativo son más proclives a adoptar la cultura individualista “moderna” y, aún cuando enculturadas en la dominante cultura sónica “tradicional”, sus actitudes en N3 son más volubles y dependientes del factores ambientales. Frente a este fenómeno, postula Shi (2015), las élites han tendido históricamente a ver en la restauración de la cultura tradicional la solución a los problemas sociales (p. 102). Esto parece razonable también desde una perspectiva psicológica pues la expresión cultural es indisoluble de la *identidad* (y la dignidad) personal, siendo una condición necesaria para cubrir las necesidades de afiliación, estima y autorrealización de la pirámide de Maslow.

legítima y orientada al bien común. A esta conclusión llega Shi, en una lógica análoga a nuestro concepto de triangulación, por varias vías:

- i) El hecho de que múltiples encuestas (diseñadas y administradas de formas muy diversas tanto por investigadores chinos como internacionales) llegan a los mismos resultados, lo que minimiza el riesgo de un error aleatorio.
- ii) Una serie de controles técnicos que introduce el autor²⁵¹. En particular, Shi introduce dos preguntas relativas al miedo político percibido que produce criticar (i) al gobierno y (ii) a los líderes políticos. Aunque sólo 2.1% afirman sentir “mucho miedo” y 25.4% “algo de miedo”, Shi no encuentra ninguna correlación entre el nivel de miedo y la confianza en las instituciones políticas que declaran los encuestados.
- iii) Una valoración positiva generalizada de los ciudadanos chinos sobre la evolución del grado de aperturismo político del régimen a partir del inicio del período reformista. En efecto, como reporta Shi (2008, p. 229) en una interesante encuesta en la que se solicita la valoración retroactiva de las libertades políticas, mientras que 48,7% de los chinos consideran el régimen como *algo* o *muy* dictatorial al inicio de la era de Deng, en 2002 sólo el 1,2% lo consideran *muy* dictatorial y el 10,9% *algo* dictatorial. La misma encuesta muestra que sólo para el 10% de los encuestados el régimen no ha cambiado en una dirección positiva y que es tan autoritario o más que durante el período maoísta²⁵² (p. 220).
- iv) La evaluación subjetiva de la gran mayoría de los ciudadanos revela una relajación significativa del clima político y la percepción de una expansión significativa de las libertades fundamentales y derechos políticos que contradice la visión supuestamente objetiva del Freedom House, organismo internacional referencial en la materia, y que es especialmente acusada en los individuos con mayor nivel socioeconómico (educación e ingresos). El interesante trabajo de Shi y Lou (2010) se apoya en datos del ASB I, pero

²⁵¹ Véase el Apéndice B (Shi, 2015, pp. 240-245) para mayor detalle sobre los controles metodológicos que introduce el autor para asegurar que los resultados de las encuestas no reflejan un error no-aleatorio derivado del miedo político.

²⁵² Esto compara positivamente con el mayor pesimismo en cuanto a la dirección del cambio político que expresan los Taiwanese a pesar de la democratización efectiva del régimen. Aunque esto puede resultar paradójico, recuerda Shi (2008, p. 220-1), el que la gente en un régimen autocrático pueda ser más generosa valorando el cambio político no debe sorprender pues tales valoraciones no se realizan contra un referente universal sino que están condicionadas por la concepción de democracia de los respondentes y por el marco de referencia que emplean para calibrar el cambio.

también en un análisis de contenidos del diario *Renmin Ribao* (Diario del Pueblo), el diario oficial del PCCh y que se considera el más conservador de China²⁵³.

v) La interpretación de esta evidencia empírica, concluyen Shi y Lou (2010, p. 197), sugiere que la “estrategia de control del PCCh” ha dejado de ser la propia de un régimen totalitario (como el maoísmo) para apuntar selectivamente (*selective targeting*) a los considerados “enemigos del Estado”. En consecuencia, y reforzando la vigencia de la cultura política sínica, el ciudadano ordinario no tiene que temer ningún tipo de represión política mientras que se abstenga de una confrontación directa con el régimen.

El análisis de la evidencia empírica que nos presenta Shi Tianjian apoya las conclusiones del Análisis Contingente, permitiendo corroborar con un grado de confianza más que razonable los dos supuestos asociados a la hipótesis sobre consistencia simbólica.

En relación al primer supuesto, se verifica la estabilidad de los elementos centrales que caracterizan a la que hemos definido como “cultura política sínica” durante el período reformista. Esto queda demostrado empíricamente en el trabajo de este autor al menos hasta 2008 (los últimos datos del ASB II que considera para China). Pero además, Shi encuentra sólida evidencia que permite asumir que, a partir de 2008 y hasta nuestros días, el efecto de la modernización socioeconómica tiende a fortalecer la relevancia institucional de la cultura política sínica dominante. Los datos que veremos en el siguiente epígrafe no harán más que confirmar este extremo y, de paso, terminar de apuntalar la validación del primer supuesto.

Lo mismo sucede con el segundo supuesto: podemos afirmar con rotundidad que a partir de 1978 la respuesta endógena al cambio jerárquico impuesto por la acción de los poderes públicos en China se desarrolla en un clima general de ausencia de coacción totalitaria. Esto permite inferir que la cultura política de N2 encuentra expresión en el N3 de las actitudes y comportamientos relevantes al juego político.

Como epílogo a la presentación de esta importante contribución al estudio empírico de la cultura política china, cabe señalar en primer lugar que Shi Tianjian fallece prematuramente en 2011 por lo que su trabajo sólo incorpora datos del ABS I y II. Por otra parte, en las siguientes

²⁵³ Incluso desde 1988 (el año considerada como más liberal políticamente), el Diario del Pueblo se muestra de modo consistente más crítico con algunos líderes y también con las debilidades del gobierno y las reformas. También se más proclive a tratar en una luz positiva términos como *democracia*, *libertades* y *derechos humanos* (Shi y Lou, 2010).

rondas del ABS III y IV, administradas en China en 2011 y 2015 respectivamente, desaparecen algunas de las preguntas que utiliza Shi para calcular sus índices OTA y DSI, así como otras empleadas como *proxies* de variables dependientes (N3). Esto hace que posibilidad de extensión temporal de su trabajo se pierda definitivamente²⁵⁴.

Finalmente, incluso un análisis tan enfocado, minucioso y basado en datos de las encuestas más sólidas, como el que nos ofrece Shi, no deja de ser ilustrativo de la dificultad inherente de cualquier técnica cuantitativa para aproximar el EI, y en especial las capas culturales más arraigadas y profundas. En particular, pone de relieve una serie de puntos críticos: (i) la sensibilidad de los resultados a las preguntas que se formulan a los encuestados: e.g., todo el análisis que realiza Shi depende en última instancia de seis preguntas²⁵⁵; (ii) la imposibilidad de acceso directo a N2 y de distinguir con nitidez la componente de N2 y de N3 en las respuestas²⁵⁶, lo que puede manifestarse en respuestas en apariencia contradictorias (como vimos en el Cap. 2) que en algunos estudios se ven agravadas por un diseño metodológico simplista y deficiente que ignora el arraigamiento; (iii) la dificultad para identificar y operativizar el estudio de la cultura a través de sus mecanismos causales y para adoptar el nivel de análisis más adecuado²⁵⁷, lo que *no* permite tratar las variables culturales como meros agregados de rasgos psicológicos²⁵⁸; (iv) el hecho de que no todos los agentes cuyos modelos mentales aproximamos tienen una incidencia sobre el cambio institucional

²⁵⁴ De hecho, como afirma Shi (2015, p. 63), ya en la ABS II (2008 en China) cambian algunas preguntas y se reduce parcialmente la comparabilidad tanto de la confección de los dos índices como de las variables dependientes.

²⁵⁵ Se trata de una evidencia valiosa pero tenue pues un simple repaso concienzudo a las preguntas muestra que incluso con el mejor criterio de un investigador experto en las técnicas que emplea y en el país que investiga, las preguntas son arbitrarias: ¿por qué esas y no otras preguntas? ¿Qué efecto tendría cambiarlas por otras más o menos equivalentes?

²⁵⁶ Esto es clave porque mientras que las mayoría de encuestas indagan de modo directo por actitudes de N3 —e.g., ¿cuál es su grado de confianza en el gobierno central?—, el enfoque holístico menos habitual de Shi pretende desentrañar variables latentes y transituacionales de N2 para explicar las respuestas de N3. Pero, ¿de qué forma podemos estar seguros de que las preguntas de Shi no reflejan una componente contextualmente situada de N3?

²⁵⁷ Shi es crítico con los enfoques que reducen la cultura a un agregado de variables psicológicas de N3. Como hemos visto, el universo institucional, y por tanto la cultura (N2/N1), reside en los modelos mentales de los agentes, pero Shi (2015, p. 31) se hace eco de un problema metodológico (en realidad epistemológico) para operativizar la cultura bajo una perspectiva estricta del individualismo metodológico que asimila la cultura a la agregación o distribución de diferentes atributos individuales. En este enfoque la cultura deja de ser una propiedad colectiva para convertirse de modo simplificado en un estudio estadístico de psicología individual. Esto sería posible si la psicología pudiera recoger todos los aspectos relevantes a los modelos mentales y por tanto también aquella parte de la cultura que es colectiva y compartida. Pero esto es difícil de hacer, entre otros motivos, porque toda técnica indagatoria cuantitativa sólo puede acceder de modo directo a la superficie cultural de N3 (y a N2 sólo mediante técnicas de filtrado de datos). En este sentido, las propiedades sociales deben verse como propiedades *emergentes* a nivel colectivo.

²⁵⁸ El que esto es problemático resulta obvio si consideramos que la media de un atributo psicológico medido en una sociedad no produce impactos sociales equivalentes cuando las distribuciones estadísticas son diferentes: e.g., no es lo mismo bajo una perspectiva institucional una sociedad con 100% de sus miembros con un nivel de 50/100 en individualismo que tener la misma media polarizada entre orientaciones 100/100 individualistas o colectivistas.

(político) equivalente²⁵⁹; y, en general, (v) el problema epistemológico insoslayable (ya tratado en el Cap. 6) para estudiar los modelos mentales de los seres humanos y la subjetividad inerradicable del investigador que se ve obligado a “diseñar” su mirada, a definir su propio punto de vista.

Todo esto no hace sino subrayar que la indagación empírica cuantitativa de los modelos mentales es en sí mismo un ejercicio de aproximación²⁶⁰, lo que nos reafirma en la importancia crucial de adoptar un enfoque triangulado. Sería insensato y temerario depender sólo de una fuente aunque sea referencial en la disciplina como es el caso de la que hemos considerado. Por todos estos motivos, y en congruencia con el enfoque aproximativo y deliberadamente humilde que defendemos, *no* vamos a aseverar de modo general que las normas culturales de N2 en China no han cambiado durante los casi cuarenta años de reformas. Para el propósito de esta tesis, como muestra la Figura 6.6, nos contentaremos con afirmar lo más esencial: la suficiente tenacidad temporal de una orientación cultural eminentemente paternalista y colectivista que sólo es compatible con un modo de articulación de la acción colectiva (y por tanto de gestionar la problemática de la gobernanza política) sustentado en un compromiso creíble principalmente de índole motivacional. También sostenemos que en el contexto de la China reformista se dan las condiciones institucionales y estructurales para que estas orientaciones deban expresarse constitutivamente en la acción deliberada y el cambio institucional de N3.

Una cuestión diferente, y a la luz de lo previamente expuesto *compleja*, que abordamos a continuación es la de aproximar cuantitativamente hasta qué punto estos rasgos esenciales de la cultura política china son *realmente* idiosincráticos y por tanto difieren del RIIO.

²⁵⁹ En efecto, como recuerda Shi (2015, p. 32), cuando la cultura se define como distribución de orientaciones en una sociedad, los investigadores suelen limitarse a las orientaciones dominantes (como hace Inglehart), asumiendo que todos los individuos poseen un impacto institucional equivalente para alterar las reglas de la sociedad. El caso de Mao Zedong muestra hasta qué punto esto es arriesgado. La personalidad atípica de Mao (*anal*, en términos freudianos), afirma Salomon (discípulo de Pye), difiere de rasgos centrales que desarrollan la mayoría de chinos durante su infancia: un respeto reverencial hacia una autoridad fuerte, protectora y ejemplarizante, así como un temor extremo al caos y al desorden social (el *luan*). Sin embargo, y conciliando a la vez las fuerzas *disruptivas* con las que tienden a mantener la homeostasis cultural, aunque en su desafío frontal a la autoridad (e.g., campaña contra las “cuatro antiguallas”), Mao *sacude* la zona de confort psicológica de los chinos, según Salomon, para impulsar una “emancipación” modernizadora, su impacto institucional, como muestra este trabajo, es limitado: el paternalismo chino —“expresión de sentimientos culturales profundos”, según Pye (citado en Moody, 2009, p. 259)— es tenaz y permanece como orientación cultural dominante a pesar del enorme peso específico histórico de Mao y su (por momentos) brutal iconoclasia.

²⁶⁰ Por eso de forma deliberada hemos evitado centrarnos en los datos cuantitativos sobre los que Shi basa su análisis y nos hemos centrado en las conclusiones a las que Shi y sus colaboradores llegan.

II. El paternalismo y el vínculo ético-motivacional como rasgo diferencial de la cultura política china

La amplia literatura especializada que se ha centrado en la cultura política del Este y Sudeste asiático ha asumido por la mayor parte que esta región comparte una cultura política común. También que, marcada por el sello inconfundible de la influencia confuciana, esta cultura política está inextricablemente asociada a unos “valores asiáticos” de orientación colectivista o comunitarista que la diferencian de la otra gran cultura política, de orientación individualista, que predomina en Occidente. Sin embargo, como sostienen Blondel e Inoguchi (2002), la afirmación generalizada de que los países más desarrollados del planeta pueden dividirse en dos bloques, cada uno con una cultura política homogénea y a la vez diferenciada de la otra, se ha basado fundamentalmente en “impresiones que nunca han sido rigurosamente validadas” (p. 155). A fin de remediar esta carencia estos autores se apoyan en una batería de 13 preguntas incluidas en la *Asia-Europe Survey* —precursora del *AsiaBarometer*²⁶¹— realizada en 2000 en un total de 18 países: 9 de Europa Occidental y 9 del Este y Sudeste asiático²⁶². Esta encuesta emplea cuestionarios idénticos para indagar sobre los “valores sociales básicos” relevantes a la cultura política y en particular se centra en explorar en qué grado los países del Lejano Oriente comparten los “valores asiáticos” y hasta qué punto se pueden considerar como idiosincráticos²⁶³, esto es, diferentes en aspectos significativos con respecto a los valores europeos y supuestamente liberales.

El que esta cuestión merezca un tratamiento cuantitativo específico a estas alturas puede parecer sorprendente. Especialmente cuando las diferencias de N1 y N2 entre China y el RIIO ya han sido abordadas en el Cap. 4, incluyendo las dimensiones de Hofstede, y cuando la idiosincrasia del EI chino ha sido objeto de un extenso análisis institucional en perspectiva histórica a lo largo del Cap. 7. Aún así, dos poderosos motivos nos inducen a hacerlo. En primer lugar, la esencia del enfoque triangulado exige contemplar una vía intermedia, como la que proponen Blondel e

²⁶¹ El *AsiaBarometer* —a no confundir con el *Asian Barometer Survey* (ABS)— es una prolongación y extensión del *Asia-Europe Survey*. Ambas encuestas están lideradas por el profesor japonés Takashi Inoguchi. Se trata de una herramienta concebida *por* y *para* asiáticos que por su amplia cobertura geográfica (hasta 29 países y territorios) es, según los autores, la mayor y más amplia encuesta relativa a los valores de los ciudadanos de esta región. Para saber más sobre los múltiples mecanismos empleados para asegurar que los cuestionarios son significativos desde una perspectiva *emic* en cada país y conocer más detalles sobre esta encuesta, véase Inoguchi y Fujii (2008).

²⁶² Todos los países asiáticos han recibido una amplia influencia confuciana y/o cuentan con influyentes comunidades de chinos de ultramar: Japón, Corea del Sur, China, Taiwán, Malasia, Indonesia, Tailandia y Filipinas.

²⁶³ Esta investigación, basada en el resultado de 1000 encuestas en cada país, como afirman Blondel e Inoguchi, es “el primer estudio académico sistemático e integral sobre los patrones de política cultural en las dos regiones” (p. 152).

Inoguchi, que no sitúa el objeto explícito de la investigación ni en descubrir las *diferencias* culturales (como hace Hofstede), ni en resaltar los *rasgos comunes* (como hace Inglehart), sino en calibrar diferencias y similitudes²⁶⁴. En segundo lugar, frente a los mapas de regiones culturales homogéneas que nos presenta Hofstede (e.g., Fig. 4.7), estos dos autores ponen de relieve que sobre la base de similares orientaciones de N1, en particular respecto del eje central individualismo-colectivismo (y también distancia jerárquica), se produce una determinada dispersión de culturas políticas dominantes, es decir, de rasgos de N2²⁶⁵.

Blondel e Inoguchi (2006) nos ofrecen los resultados de este importante trabajo en su libro *Political Cultures in Asia and Europe: Citizen, States and Societal Values*. De este trabajo extraemos algunas conclusiones relevantes para esta tesis:

- 1) Las diferencias normativas más significativas entre las dos regiones²⁶⁶, como se muestra en la Figura 8.4, tienen que ver con la relación entre el *gobierno* y la *sociedad*. En términos comparativos, los ciudadanos de los países asiáticos son más proclives a confiar en el criterio del gobierno (Q.306e) y a actuar según sus pautas (Q.306.d), y a la vez menos propensos a manifestarse y protestar (Q.208c). Esto es consistente con la reseñada mayor distancia jerárquica y enfoque paternalista prevalente en los países de influencia confuciana²⁶⁷.
- 2) Por otra parte conviene desmitificar y relativizar tanto la supuesta homogeneidad geográfica de los valores “asiáticos” y “occidentales”, como el grado de divergencia entre ambos universos culturales. En particular, la evidencia empírica pone de manifiesto:
 - i) Que existen más similitudes de las que habitualmente se dan por hecho. En más de la mitad de las preguntas (7 sobre 13) las diferencias entre los valores medios²⁶⁸ de ambas regiones son mínimas (un *spread* menor a 15 puntos porcentuales). Esto sucede incluso

²⁶⁴ Sobre este énfasis diferencial entre Hofstede (encontrar lo *único* en cada cultura) e Inglehart (centrarse en lo que es *común*), véase Blondel e Inoguchi (2002, págs. 162-165). Aún así, los autores adoptan un enfoque más similar al de Hofstede aunque con énfasis en los valores personales relacionados con el juego político y la cultura política.

²⁶⁵ Lo que si no fuera el caso haría innecesario la distinción que realizamos entre N1 y N2 en nuestra topología del EI.

²⁶⁶ Nótese que, siendo la mayoría de los países incluidos en el estudio desarrollados, el impacto de las diferencias estructurales de N4 debería ser menor, lo que resaltaría el efecto de N2 (también a través del marco institucional de N3).

²⁶⁷ Curiosamente, Blondel e Inoguchi, al dividir las preguntas en tres bloques —valores asiáticos (preguntas 1 a 7), derechos humanos (preguntas 8 y 9) y valores socioeconómicos (preguntas 10 a 13)— no reparan en que la principal diferencia entre los valores “asiáticos” y los “occidentales” tiene que ver con las diferentes concepciones en la relación entre el Estado y la sociedad civil: la organicidad del Estado *activista* frente a los contrapesos del Estado *reactivo*. Esto es ventajoso a la hora de triangular pues la evidencia que buscan los autores no parte de una preconcepción al respecto.

²⁶⁸ Los autores calculan estos datos como la diferencia entre los respondentes que se declaran muy de acuerdo y de acuerdo con la afirmación, y aquellos que se declaran en desacuerdo o muy en desacuerdo.

respecto a algunos valores típicamente “confucianos” como los relativos a la importancia de alcanzar el consenso (Q.412d) o el peso de la opinión de las personas mayores (Q.412e).

ii) Una dispersión entre los países de cada región que, como muestra la Figura 8.5, no es despreciable e incluso provoca cierto solapamiento entre ellas, especialmente debido a la existencia de algunos países atípicos: e.g., Japón y en menor medida Corea del Sur.

iii) Algunos resultados contrarios a lo esperado o cuando menos sorprendentes: e.g., los “comunitaristas” asiáticos aparecen como más liberales económicamente que los europeos (Q.306g), aunque igualmente preocupados por el medioambiente (Q.412b). En todo esto, no obstante, es difícil calibrar el ruido inducido por aspectos metodológicos, en particular porque algunas preguntas son difíciles de interpretar y su dudosa *transituacionalidad* no facilita discernir qué es reflejo de N2 y qué es resultado del condicionamiento institucional de N3 o incluso coyuntural de N4²⁶⁹.

3) Si comparamos específicamente a China con el Reino Unido (RU) —un buen *proxy* del RIIO²⁷⁰— respecto a las expectativas que rigen la relación Estado-sociedad, se confirma aún con mayor contundencia el primer punto: a pesar de que ambos países coinciden en el derecho fundamental a expresar libremente la opinión (Q.208b), y también en el papel central del gobierno para responsabilizarse del empleo y proveer protección social²⁷¹ (Q.306b), como muestra la Figura 8.5, los *spread* entre China y el Reino Unido en relación a (i) la confianza en el criterio del gobierno y en (ii) su predisposición a obedecer al gobierno, son notables y superan en ambos casos los 70 puntos porcentuales²⁷².

4) Suponiendo que los datos de Blondel e Inoguchi estuviesen en efecto cartografiando, aun aproximadamente, el sustrato cultural de N2, la dispersión en las normas socio-políticas básicas dentro de cada zona cultural (o civilizatoria de N1) revela la esperable plasticidad entre N1 y

²⁶⁹ E.g., los autores suponen que ponderar el interés público por encima de la familia (Q.412f) es un “valor asiático”, pero, como indican los resultados, ¿qué sentido tiene que sean los “individualistas” occidentales que sobreponen la confianza generalizada frente a la más restringida (de la familia extendida), los que priorizan en mayor grado a la familia con respecto a la sociedad? Por otra parte, y para ilustrar la segunda problemática, ¿hasta qué punto un chino que en el año 2000 se posiciona sobre si es más importante el medioambiente que el crecimiento económico refleja un valor de N2? Parece dudoso que los mismos chinos hubieran opinado lo mismo a principio de los años ochenta, antes de que aparecieran los severos problemas de polución que ahogan a las principales ciudades chinas.

²⁷⁰ La Figura 4.6 muestra que el índice de *individualismo* y *distancia jerárquica* para EE.UU. y RU son similares.

²⁷¹ La diferencia entre acuerdo y desacuerdo con esta pregunta es de 80% en RU y 70% en China (p. 82 y 106).

²⁷² La pregunta sobre el derecho de manifestación y protesta se excluyó en China por lo que en la Figura 8.5, el *spread* se marca con respecto a Singapur y Taiwán (los países con una cultura política más próxima).

N2. Así, por ejemplo, la Figura 8.5 pone de relieve una orientación menos paternalista en los países del norte de Europa que en los mediterráneos, al igual que sucede con Japón dentro de Asia. Esto es consistente, como era de esperar, con los datos de Hofstede: como muestra la Fig. 4.6, Alemania y Japón son más individualistas que, por ejemplo, España o Corea del Sur. Esto pone de manifiesto que sobre los cimientos de una misma civilización, y por tanto de un mismo sustrato constitutivo de N1, los imperativos de consistencia adaptativa (e.g., las presiones estructurales-tecnológicas irreversibles de N4), así como la propia dependencia de trayectoria en las soluciones institucionales (N3), pueden inducir sendas evolutivas diferenciadas en N2 (como ilustra la Fig. 6.1)²⁷³, aunque siempre moderadas por los imperativos de consistencia simbólica²⁷⁴. Las explicaciones que ofrecen los autores para explicar en perspectiva histórica las diferencias en la cultura política dentro de Europa van precisamente en esta línea²⁷⁵.

La imagen de las diferencias culturales en el año 2000 que nos ofrecen Blondel e Inoguchi, en una perspectiva comparada fructífera pero sincrónica²⁷⁶, queda reconfirmada a grandes rasgos (triangulando una vez más) doce años más tarde por los resultados de la sexta y última ronda del WVS que en 2012 se realiza en China²⁷⁷. Aunque las preguntas que por su interés hemos seleccionado de esta encuesta, y que se muestran en la Figura 8.3, están claramente más situadas contextualmente que las declaraciones normativas generales del *AsiaBarometer*, y por tanto es de suponer que reflejan mayor carga de N3, la información que nos ofrece es de gran interés tanto por

²⁷³ E.g., el que Corea del Sur y Taiwán —los dos países más colectivistas incluidos en la Fig. 4.6, y además con similares puntuaciones en la dimensión de *distancia frente al poder* (PDI) de Hofstede— muestren diferencias significativas en la Figura 8.5 es ilustrativo de esta plasticidad, aunque siempre con el *caveat* de las limitaciones metodológicas inherentes a la aproximación cuantitativa: e.g., adecuación de las preguntas, segregar efecto N2 de N3.

²⁷⁴ Esto, una vez más, respalda la existencia de una brecha epistémica que justifica la separación entre los Niveles 1 y 2 de la holarquía del EI, y además, sirve para reafirmar el mecanismo de causalidad constitutiva también entre N1 y N2.

²⁷⁵ Blondel e Inoguchi (2006, pp. 74-76) defienden que más que las explicaciones *culturalistas* (i.e., la ética protestante *weberiana*), son las transformaciones socioeconómicas asociadas a la Revolución Industrial las que hacen de parteaguas entre la cultura política de Europa del Norte y Europa del Sur (a la que sólo llega su efecto por capilaridad y con más de un siglo de retraso). Estos autores sugieren que, si bien estas diferencias empiezan a amortiguarse en la segunda mitad del siglo XX por la mayor homogeneidad socioeconómica en Europa Occidental, la convergencia puede verse truncada por una *socialización política* idiosincrática dentro del Estado (todos con alta capacidad de *institucionalización*) que termina imponiendo *hábitos y normas* nacionales (N3) que perduran en el tiempo hasta sedimentarse en N2.

²⁷⁶ La última encuesta del AsiaBarometer es de 2008 y no refleja los importantes efectos de la crisis global.

²⁷⁷ En Asia, la primera ronda del WVS (1981-1984) sólo se hizo en Japón y Corea del Sur, mientras que la segunda (1990-1994) y tercera ronda (1995-1998) incluyen a China pero con una batería reducida de preguntas sobre percepciones políticas. Sólo a partir de la cuarta ronda (1999-2004), que en China se realiza en 2001, se indaga abiertamente sobre la confianza en el gobierno central, en el PCCh, etc. Esto se mantiene en la quinta ronda (2005-2009) y en la última con datos disponibles: la sexta ronda (2010-2014) que en China se realiza en 2012.

su contenido como por permitir la comparación directa entre China y los EE.UU., el RIIO por excelencia²⁷⁸. Agrupamos los resultados más relevantes en torno a tres ideas principales:

1) Los chinos muestran una confianza generalizada, y muy superior a la de los EE.UU., en todas las instituciones públicas incluidas dentro del perímetro del Estado, entendido (en China) en un sentido amplio que incluye el gobierno central, el PCCh, la prensa y la televisión. Incluso, también en los juzgados, si bien con una diferencia menor con respecto al RIIO. Por otra parte, es llamativo que la confianza en la Iglesia (o *iglesias* en general), que en China se entiende como un ente disociado del Estado, es muy baja tanto en términos absolutos como comparativos con respecto al RIIO. Estos resultados son plenamente consistentes con la concepción orgánica entre el Estado y la sociedad que, según hemos mostrado, prevalece en China.

2) La percepción de los ciudadanos con respecto a una variada serie de preguntas relativas a la *función* institucional del juego político muestra que, en la lógica *emic* de los propios ciudadanos, las instituciones políticas chinas producen resultados sustantivos similares o superiores a los de las instituciones equivalentes en el RIIO. Así, en términos comparativos, mientras que los chinos coinciden con los estadounidenses en su orgullo nacional (V211), o en la importancia de vivir en un país democrático (V140) y elegir a sus líderes (V133), apenas difieren en sus percepciones sobre el grado efectivo de disfrute de derechos individuales (V142) y de una “democracia” en su país (V141), o en su preocupación de que el gobierno les espíe (V186). Esto se produce en un contexto en el que los chinos —a la vez más interesados en la política (V84) y proclives a obedecer a los líderes políticos (V138)— esperan que la intervención del gobierno asegure una repartición de ingresos más igualitaria (V137).

3) Las diferencias entre China y Taiwán parecen confirmar que las conclusiones del trabajo de Shi (2015) son extrapolables temporalmente, al menos hasta el 2012. Así, los encuestados en ambos territorios muestran orientaciones políticas similares: (i) un elevado interés en la política (superior al RIIO), (ii) valoran la democracia y (iii) las elecciones, consideran que (iv) ya disfrutaban de un elevado grado de democracia y coinciden en que (v) el gobierno debe asegurar a una distribución igualitaria de los ingresos. Y, sin embargo, los taiwaneses declaran una

²⁷⁸ También se incluyen a efectos ilustrativos Taiwán (con una cultura política próxima a la de China a pesar de sus diferencias N3/N4) y Holanda como país más individualista europeo considerado en la encuesta (por ausencia del RU).

confianza muy inferior en sus instituciones políticas principales²⁷⁹: en el gobierno central, en los partidos políticos e incluso en su sistema judicial. Esto corrobora, en línea con Shi, la mayor desafección de los ciudadanos taiwaneses ante unas instituciones políticas de una democracia multipartidista que posiblemente estiran la plasticidad institucional fuera de la “zona de confort” de la plena consistencia simbólica con la cultura política sínica subyacente.

4.2.2 Validación de las hipótesis en el plano meta-institucional de la gobernanza política

Apoyándonos en la Figura 6.6, como útil guía recapitulativa de la diversa evidencia empírica que vamos a emplear, dedicamos este epígrafe a un último esfuerzo de triangulación que, aportando nuevos datos cuantitativos, conduzca a una validación más sólida de las dos hipótesis: H1 y H2.

El gobierno chino, como hemos visto, induce un cambio institucional que es consistente con los imperativos adaptativos asociados al desarrollo económico. Esto permite *a priori* validar la **Primera Hipótesis** puesto que las reformas económicas en China co-evolucionan en efecto con un modo de gobernanza política que genera un compromiso reformista *creíble* que produce *resultados* institucionales cada vez más ortodoxos: e.g., orientación al bienestar general, mayor productividad económica a través de reformas de mercado, un alto grado de estabilidad que confiere predecibilidad a la acción política, etc. La evidencia empírica se sustenta en varios planos:

1) El Análisis Contingente —en el fondo un AIH cualitativo e interpretativo dentro de la (que hemos denominado como) *escala temporal de la agencia*— muestra que la evolución tendencial de la acción reformista produce una creciente convergencia con los *resultados* institucionales previstos por la TED/NEI: tanto en aspectos centrales de la política económica (e.g., estabilidad macroeconómica, introducción de incentivos de mercado, apertura a los flujos comerciales) como en el plano más profundo de la economía política y del juego político en su conjunto (e.g., la intencionalidad política que impulsa unas reformas orientadas al bien común y que limita su componente *extractiva*). Así, en un sentido dinámico, conforme se desarrollan y consolidan las reformas, y en especial cuando tras el interludio de Tiananmen adquieren su carácter simbólico de *irreversibilidad*, el compromiso reformista ha de ser tenido por *creíble* bajo el prisma de los agentes institucionales y, por tanto, producir institucionalización efectiva según la TCC. En

²⁷⁹ De hecho, y paradójicamente desde una perspectiva desarraigada, a pesar de ser una democracia los ciudadanos taiwaneses muestran mayor temor a ser espiados por su gobierno que los chinos continentales (V186).

suma, emergen en N3 las condiciones de racionalidad (en el juego estratégico) que hacen que el impulso reformista genere un sistema de incentivos que ningún actor racional puede ignorar.

2) La evidencia cuantitativa también pone de relieve que la institucionalización que se produce es efectiva en un sentido *adaptativo*. Esto, en línea con el mapa conceptual para la aproximación empírica a las instituciones que muestra la Fig. 6.2, puede contemplarse a su vez en dos planos:

i) La traza en N4 que producen los resultados institucionales en lo que hemos denominado como *etic* (en la Fig. 6.2), y que puede analizarse en base a datos estadísticos. Las Figuras 8.6a y 8.6b muestran la evolución de algunos indicadores de especial relevancia en tres intervalos temporales: la era de Deng (1978-1992), el período de Jiang (1993-2002) y el más reciente, entre 2003-2014, que incluye a la administración Hu y el inicio de la de Xi²⁸⁰.

(a) Los datos seleccionados en la Fig. 8.6a, más con ánimo de ser ilustrativo que exhaustivo²⁸¹, dibujan una imagen contundente del éxito desarrollista entre 1978 y 2014: un crecimiento anual medio del PIB del 9,8% (frente al 2,4% de los países de la OCDE) que multiplica el tamaño de la economía china por 31,6 durante ese período; la renta per cápita pasa de 1.845 a 12.599 US\$, es decir, del 7% al 34% de la media de la OCDE. Por otra parte, China sostiene tasas muy elevadas (y crecientes) de formación bruta de capital fijo que en el período Hu-Xi (2003-2014) alcanzan un promedio del 42,4% del PIB, justo el doble del 21% de la media de la OCDE.

(b) Pero sobre todo nos interesa la parte correspondiente a la *formación bruta de capital fijo* de las empresas privadas que muestra la Fig. 8.6b. Este dato ofrece una razonable aproximación al nivel de *inversión en activos fijos*²⁸² que los agentes económicos (empresarios) realizan libremente según la valoración subjetiva que hacen (i) de las oportunidades económicas y (ii) de las condiciones institucionales de seguridad jurídica

²⁸⁰ Dado que los últimos datos disponibles son de 2014, al inicio de la administración Xi-Li, el último período que contemplamos en la tabla incluye a las administraciones de Hu Jintao y Xi Jinping.

²⁸¹ La pretensión de exhaustividad es de todo punto innecesaria en la lógica aproximada congruente con los sistemas complejos. Por otra parte, es cierto que en el proceso subjetivo de selección podríamos haber puesto el foco en las sombras del proceso desarrollista chino: e.g., el deterioro medioambiental o la creciente desigualdad cuya resolución es actualmente prioridad del gobierno chino. Aunque la desigualdad es un problema real —en la fila 17 de la Fig. 8.5a se muestra los valores estimados de coeficiente de Gini en 1978, 1992, 2002 y 2014—, según Benjamin et al. (2008, p. 730), si bien aumenta a partir de 1987 (primer año con datos), sobre todo en el medio urbano, bajo cualquier métrica el nivel de vida ha aumentado tanto que la pobreza en las ciudades ha sido virtualmente erradicada.

²⁸² Como recuerda Holz (2006, p. 11), aunque la formación bruta del capital fijo es un buen indicador de la inversión en activos fijos, no es exactamente equivalente por el efecto del inventario y de la obra en curso.

y protección de los DP. Sin embargo, las severas limitaciones de las estadísticas chinas para clasificar la inversión realizada según la *estructura de propiedad* empresarial nos obligan a ser cautelosos. Así, difiriendo el análisis de este peliagudo problema al próximo epígrafe —no tanto por razones técnicas, como por lo revelador que será de un modo *activista* de entender la *estructura de propiedad*—, nos limitamos aquí a emplear la definición más restrictiva y conservadora de inversión privada para, como se muestra en la fila 1 de la Fig. 8.6b, situarla hacia 2014 en torno al 34% del total de la formación bruta de capital fijo²⁸³. Adviértase que, aunque debido al ya reseñado elevado peso del conglomerado estatal chino, este porcentaje de inversión privada puede parecer reducido, se sitúa no obstante en el período 2003-2014 a un nivel superior al promedio de otros grandes países emergentes como Rusia e India²⁸⁴. Más importante aún, si tenemos en cuenta que el porcentaje de formación bruta del capital fijo aumenta, pero sobre todo que la base del PIB crece exponencialmente —de modo que la inversión de las empresas privadas chinas fue casi 27 veces superior en 2014 con respecto a 1992 (véase la Fila 2 de la Fig. 8.6b), y esto calculado del modo más conservador posible²⁸⁵—, tenemos que estar acuerdo con Carsten Holz (2015, p. 9), uno de los principales estudiosos occidentales de la estructura de inversión china, en que el mito de que la inversión empresarial en China está fundamentalmente impulsada por el Estado (*state-driven*), y que inversión de las empresas privadas en China es reducida, sencillamente no se sostiene de acuerdo con la evidencia empírica.

ii) La evidencia apunta de modo convincente a que los resultados institucionales asociados a la buena gobernanza se obtienen también en una lógica *emic* de N3 (de la Fig. 6.2).

²⁸³ La confusión en torno al tipo de propiedad empresarial es tal que todavía hoy el Banco Mundial es renuente a ofrecer este desglose en el caso de China, lo que contrasta con, e.g., Rusia o India. Los datos más *restrictivos* o conservadores de inversión privada en activos fijos que calculamos están basados en estadísticas oficiales chinas del NBS (*National Bureau of Statistics*) y sólo incluyen la suma de la inversión realizada por (i) empresas privadas *de jure*, (ii) empresas hongkonesas y taiwanesas y (iii) sólo el 50% de la inversión de las empresas extranjeras (pues parte se dirige a las grandes *joint-ventures* en sectores controlados como el de la automoción). Es decir, dejamos fuera la mitad de la inversión extranjera así como las empresas colectivas que son *de facto* privadas y la parte de empresas cotizadas que también lo son. Los últimos datos considerados para el período Hu-Xi corresponden al 2014 pues son los últimos datos del NBS disponibles online en <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/> (último acceso el 30 de mayo, 2016).

²⁸⁴ Comparado con India, para la que el BM ofrece datos en el intervalo 1978-2014, vemos en la fila 7 que el porcentaje de la inversión de empresas privadas chinas es superior también en los periodos de Deng y Jiang.

²⁸⁵ Nótese, como muestra la Fig. 8.6b (Fila 5), que si cambiamos de criterio y tomamos como inversión privada (o cuasi-privada) la que realiza cualquier empresa que no sea en sentido estricto de propiedad estatal (SOE), el 34% de inversión de las empresas privadas sobre total en 2014 pasa a más del 75%, por lo que en vez de 27 veces mayor, la inversión de las empresas privadas sería en 2014 al menos 75 veces mayor que en e1992.

(a) En primer lugar, como muestra la Figura 6.6, es posible inferirlo a partir de los resultados *etic* de N4. Así, del crecimiento sostenido de la inversión y el PIB pueden deducirse los resultados institucionales de N3 sin los cuales tal crecimiento sostenible no podría haberse producido según la TED: e.g., una política macroeconómica prudente, incentivos que favorecen la inversión en capital humano y físico, o el aprovechamiento de los préstamos tecnológicos y de la apertura a los mercados internacionales. De modo análogo, y descendiendo dentro del DII, el que la confianza inversora y el grado de protección de los DP debieron ser percibidos como suficientes es algo que puede deducirse del crecimiento que experimenta la inversión de las empresas privadas (como *proxy* de N4 más ajustado a la confianza inversora). Una inversión que en última instancia es producto de la decisión voluntaria de agentes intencionadamente racionales que valoran las condiciones de N3 según sus modelos mentales subjetivos. Sin embargo, como vimos en el Cap. 6, aunque toda acción institucional deja una traza en N4, la ambigüedad causal hace que interpretar (y reconstruir) la realidad institucional *emic* de N3 en base a la evidencia *etic* de N4 no esté exenta de riesgos²⁸⁶.

(b) Recurrimos por tanto, en segundo lugar, a la aproximación directa de los modelos mentales de los agentes a través de los resultados de entrevistas y encuestas (véase la Fig. 6.5). En este sentido, tanto la evidencia que ofrecen los principales índices de calidad institucional que presentamos en el Cap. 6 —al objeto de revelar el rostro “numérico” de la PIC—, y que resumimos en las Figuras 6.3a y 6.3c, como las principales encuestas de opinión relativas al juego político que hemos presentado en este apartado —y el estudio de Saich en el apdo. 3—, ponen de relieve que el modo idiosincrático de gobernanza chino durante el período reformista ha generado *resultados* institucionales ortodoxos según la percepción *emic* de los propios agentes interesados. En efecto, los ciudadanos chinos (i) valoran mejor sus instituciones públicas y el desempeño de las mismas que el resto de los principales países emergentes (e.g., India, Brasil, Rusia, México, Turquía); y, (ii) en algunos casos, muestran un grado de confianza

²⁸⁶ Entre otras cosas porque la relación causal es solamente aproximada ya que intervienen otros factores. Por ejemplo, parece evidente que la sola percepción de *seguridad inversora* no garantiza automáticamente que acometer inversiones sea racional bajo una perspectiva económica y hay que considerar factores diversos tanto de N3 (aversión al riesgo de los agentes, la valoración subjetiva de las oportunidades y el retorno de la inversión dado un nivel de riesgo percibido) como de N4 (situación económica general, riesgos internos y externos no asociados a la seguridad jurídica, etc.).

en las principales instituciones del Estado (desde el régimen en general, hasta los juzgados en particular) superior al de países desarrollados e inclusive el RIIO (e.g., Fig. 8.3). Podemos concluir, pues, que en un sentido estrictamente *emic* también se verifica la Primera Hipótesis de consistencia *adaptativa* en un plano meta-institucional y, tentativamente, su corolario relativo a la efectiva protección de los DP.

(c) Finalmente cabe señalar que la generación de *resultados adaptativos* es producto del marco institucional de N3, y no un simple epifenómeno de N2. En este sentido, y más allá de la evidencia *etic* y *emic* que hemos presentado para mostrar que los *resultados adaptativos* sí se producen, existen estudios que corroboran empíricamente que incluso en una cultura política paternalista con una propensión generalizada a confiar en el gobierno central como la china, dicha confianza queda modulada por el desempeño efectivo de la acción pública. Dicho de otro modo, no debe minimizarse el hecho de que los agentes institucionales chinos tienen expectativas sobre el desempeño de la gobernanza política²⁸⁷ (N3). Aunque esto es algo que como vimos defiende Shi (2015) cuando distingue entre factores explicativos de N2 y N3 a la hora de explicar la confianza en las instituciones políticas, el trabajo de Lewis-Beck, Tang y Martini (2014) es especialmente clarificador pues, basándose en los resultados de una gran encuesta realizada en 2008, muestra que más del 50% de la variación en la *confianza política* (*political trust*) se asocia con la capacidad de respuesta del gobierno (*government responsiveness*)²⁸⁸. En definitiva, como muestra el N3 de la Fig. 6.6, no es sólo que la propensión de confiar de N2 se proyecte en N3 —algo que también detectan estos autores en su estudio—, sino que además se dan las *condiciones de racionalidad* en N3 que permiten inferir a cualquier agente intencionadamente racional que el compromiso del gobierno con la buena gobernanza, aun por una vía motivacional, es creíble.

El AIH del Cap. 7, así como la evidencia cuantitativa del epígrafe 4.2.1 de este capítulo, muestra que la cultura política sínica es (i) diferente en aspectos esenciales con respecto al referente

²⁸⁷ Como sostienen Tang, Lewis-Beck y Martini (2013, 17 de junio), sus investigaciones apoyadas en encuestas ponen de relieve que el gobierno chino, aunque no es elegido en elecciones democráticas, no opera en ausencia de demandas políticas por parte de la ciudadanía (*public political demand*). Así, una realidad que frecuentemente se ignora, señalan estos autores, es la capacidad que ha mostrado el gobierno chino para dar respuesta a tales demandas.

²⁸⁸ La *China Survey* de 2008 es una gran encuesta (N=3.989) dirigida por un equipo de la Universidad Texas A&M y el *Research Center for Contemporary China* de la Universidad de Pekín.

liberal occidental, (ii) suficientemente tenaz para ser efectiva durante el período de análisis (*Primer Supuesto de H2*). También que, (iii) por la ausencia de condiciones que fracturan la plasticidad institucional, tal sustrato cultural debe expresarse en N3 (*Segundo Supuesto de H2*). En consecuencia, y según nuestro modelo, el mecanismo de causalidad constitutiva que vertebra el EI debe asegurar que en tales condiciones la gobernanza política (N3) —arraigada en la proto-institución que regula normativamente el juego político (N2)— ha de mostrar las principales características de un *Estado activista* (descritas en el Cap. 4), y regirse por un compromiso político de tipo motivacional²⁸⁹. El Análisis Contingente aporta una sólida evidencia empírica que corrobora que esto es precisamente lo que sucede, validando por tanto la **Segunda Hipótesis** relativa a la consistencia simbólica. Pero además, dado el gradiente institucional de N3 relevante al DII, las instituciones jurídicas y de protección de los DP, al hundir sus raíces en la meta-institución de la gobernanza política, deben en teoría concebirse como una concreción institucional de ésta. Aunque la *forma* institucional específica que éstas adoptan será objeto de un análisis más detallado en el siguiente epígrafe, la evidencia que ofrece el Análisis Contingente permite contrastar, aun de forma indirecta (pero *radical*), los dos primeros corolarios de la **Segunda Hipótesis**.

1) El Análisis Contingente muestra que la evolución del modo de gobernanza en la China reformista es plenamente consistente con la de un Estado activista, pero además que en tanto proyección históricamente contingente de la cultura política sínica, y como anticipamos en el Cap. 4, puede considerarse como una versión *extrema* de Estado activista. Por una parte, aunque el régimen de partido único, lejos de ser totalitario, adopta un enfoque crecientemente consultivo y busca aumentar su capacidad de respuesta a los problemas de la mayoría de la población, el gobierno central goza de una amplísima latitud decisoria que ejerce sin ningún tipo de contrapesos políticos de tipo imperativo. Así, más allá de la ausencia de partidos políticos alternativos y separación efectiva de poderes, el juego político en China pone de relieve una íntima relación orgánica entre la sociedad y el Estado que excluye cualquier tipo de *lealtades divididas* y deja un espacio muy reducido (cuando no prácticamente inexistente) para el desarrollo autónomo de la sociedad civil al margen de las estructuras del Partido-Estado o de su

²⁸⁹ Recordamos que empleamos la noción de “Estado” en un sentido *aokiano* como equilibrio del juego político en N3.

tutela efectiva²⁹⁰. Por otra parte, el pilotaje institucional del gobierno central asume un control elevado sobre la esfera económica y social, en especial a través de un pilotaje centralizado y crecientemente sofisticado (e.g., los planes quinquenales) que prevé una amplia e intensa intervención directa del Estado. En definitiva, los datos cualitativos y cuantitativos que hemos analizado (incluyendo los relativos a la alta legitimidad de que goza la acción del gobierno) ofrecen una evidencia empírica sólida que permite concluir que la China contemporánea es un caso paradigmático de gobernanza política exitosa sustentada en base a un compromiso creíble sólo en sentido motivacional. En estas circunstancias se corrobora el **Primer Corolario de H2** puesto que ningún agente económico-empresarial chino puede racionalmente creer (N3) que los DP están suficientemente protegidos —como cualquier otra función institucional que deban asegurar los poderes públicos— por mecanismos (legales) que “desactivan” *materialmente* la capacidad del gobierno para incumplir sus compromisos. Más bien, el agente intencionadamente racional tendrá que confiar en que las condiciones específicas de N3 confieren *exigibilidad* a un marco normativo ético (motivacional) compartido, de modo que incluso en ausencia de contrapesos materiales, el gobierno tiene los incentivos intrínsecos —i.e., motivacionales— para comportarse de modo creíble a cumplir con el contrato social tácito.

2) El Análisis Contingente pone de manifiesto además, como prevé nuestro modelo, que frente al pilotaje institucional aproximado de la Era Deng —sometido a fuertes constricciones políticas, administrativas y económicas—, conforme progresa la fase de pilotaje reformista sofisticado a partir de 1993 con la administración Jiang —y especialmente tras el hito crítico del interludio de Tiananmen—, la élite política china aumenta la *transmisibilidad* del cambio institucional jerárquico y traslada una mayor y más nítida *intencionalidad* al proceso de institucionalización. Esto se plasma en la reivindicación y consolidación de un camino desarrollista propio —de un modelo específicamente *chino*— que se plasma en la determinación de alcanzar la modernidad apoyándose en el universo simbólico sínico y, sobre todo, en la creciente asertividad de unas élites que, respaldadas por altísimas cotas de legitimidad popular, renuncian explícitamente al ideal del modelo democrático occidental e “individualista” para

²⁹⁰ Esto es consistente con otra encuesta del *East Asia Barometer* realizada en China el 2002 y que muestra que la elevadísima confianza de los chinos en el gobierno de Pekín se erosiona conforme se aleja uno de las instituciones políticas centrales asociadas al núcleo del Estado. De hecho, en esta encuesta, reporta Shi (2008, p. 229), las que menos confianza generan son precisamente las organizaciones no gubernamentales (ONG) a las que se les presupone intereses privados que no necesariamente coinciden con la orientación al bienestar general asociada a la *res publica*.

perseguir un modo de gobernanza adecuado a las condiciones chinas (N3/N4) y arraigado en su cultura idiosincrática (N2). Aunque bajo una perspectiva cualitativa esto permite contrastar empíricamente el *Segundo Corolario de H2*, el aumento de la transmisibilidad que efectivamente se produce (y sobre el que volvemos en el epígrafe 3.4.2) también nos deja una traza cuantitativa: el aumento exponencial de la capacidad extractiva del Estado —como vimos, principal dimensión de la *capacidad del Estado* (*State Capacity*)— y, en particular, de aquella parte de los ingresos fiscales que quedan bajo el control directo de las instancias que pilotan el proceso de cambio institucional. Así, como muestra nítidamente la Figura 8.7, a partir de 1993, y más aún del inicio de la administración Hu-Wen en 2003, se produce un crecimiento drástico de los ingresos recaudados por el Estado que, unido al mayor porcentaje que de ellos recibe el gobierno central, incrementa de modo sustancial los recursos que éste pasa a controlar de modo directo²⁹¹. Esto representa un salto cuántico en un país que, como consecuencia de la descentralización fiscal, falta de unificación y estandarización en los procedimientos del Estado durante la era de Deng, todavía en el año 2000, critican Wang y Hu (2015/2001), adolece de “uno de los más dispersos y disipados sistemas estatales de recaudación fiscal del mundo”²⁹² (p. 12), lo que inevitablemente se traduce en una escasa capacidad para movilizar de forma coordinada los recursos de la sociedad. En conclusión, la contrastable mejora en la transmisibilidad del pilotaje institucional —la capacidad *técnica* del gobierno central para alterar el sistema de incentivos a través de la acción de los poderes públicos— no conduce a ningún tipo de convergencia en las *formas* institucionales (que producen los *resultados* ortodoxos) con respecto a los referentes internacionales. Más bien, corrobora que la proyección del sustrato normativo idiosincrático en *intencionalidad* política, y ésta en la acción política, se hace más nítida (en N4), lo que permite aflorar una heterodoxia institucional inerradicable

²⁹¹ Adviértase que, como muestra el gráfico inferior de la Figura 8.6b, a partir del movimiento centralizador de 1993, el ratio de ingresos que recauda el gobierno central sobre el total de ingresos fiscales se dispara: pasa del mínimo de 22% en 1993 al máximo de 55,7% en 1994 y, desde entonces, se mantiene por encima del 45%. Por otra parte, esto se traduce en una mayor recaudación del gobierno central sobre el PNB total: del 2,7% en 1993 se incrementa hasta el entorno del 10% en el que permanece a partir de 2008. Por otra parte, la *transmisibilidad* no sólo es capacidad extractiva, sino capacidad para controlar la asignación de tales recursos. En este sentido, habría que tener en cuenta que la progresiva institucionalización del Partido-Estado permite una mayor coordinación y control sobre el uso de los recursos totales.

²⁹² Wang y Hu en su libro “*The Chinese economy in crisis: state capacity and tax reform*”, cuya primera edición se publica en el año 2001, son muy críticos con la erosión de la capacidad del Estado durante la era de Deng. Así, según estos autores, el problema de maoísmo no es la escasa *capacidad del Estado* (pues éste recauda un tercio del PIB, frente al techo del 7% que nunca se excedió durante la China republicana), sino sobre todo la pobre asignación de los recursos.

asociada a N2 y enmascarada durante la fase de escasa transmisibilidad de la era Deng por una heterodoxia institucional coyuntural.

Hasta aquí hemos seguido el esquema para la validación de las hipótesis (Fig. 6.5) y la guía para la aproximación empírica a los modelos mentales (Fig. 6.6) que hemos propuesto en el Cap. 6. Esta aproximación, congruente con el enfoque de triangulación arraigada, incorpora una evidencia cualitativa y cuantitativa relativa a los tres niveles de la holarquía del EI (N1, N2, N3) y a la capa extra-institucional (N4) que hemos enmarcado dentro de dos ejercicios principales: un AIH del sustrato institucional chino centrado en N1/N2 y otro AIH, o Análisis Contingente, del período reformista centrado en N3/N4. El resultado es una aproximación convergente, y según nuestro criterio convincente, a los rasgos definitorios de los modelos mentales de los agentes institucionales chinos que interesan en esta investigación. Esto, además, tanto en el plano general (e indiferenciado) del conjunto de agentes institucionales, como en el más específico de aquellos agentes individuales (e.g., Mao, Deng) y grupos (e.g., la élite política u las diferentes facciones del PCCh) que han influido sobre el cambio institucional jerárquico.

La contrastación empírica de las dos hipótesis significa de forma resumida que la meta-institución del juego político que evoluciona durante el período reformista produce los *resultados* ortodoxos esperados a través de *formas* institucionales heterodoxas. Estas *formas* finales, entendidas como una proyección históricamente contingente de una cultura política idiosincrática y profundamente arraigada, deben plasmarse en un tipo de gobernanza que contiene los principales elementos de un Estado *activista*. Por tanto, los compromisos que asume el gobierno —el piloto institucional— sólo pueden resultar creíbles por mecanismos intrínsecos de tipo *motivacional*.

Esta heterodoxia en la *forma* de la meta-institución que gobierna el juego político debe impregnar al resto de instituciones dependientes (y de menor rango) del DII. Sin embargo, el foco del análisis empírico hasta ahora ha recaído en el nivel profundo de la gobernanza política (N3) y no en las funciones institucionales de administración de la justicia y protección de los DP que dan pie a la versión canónica de la PIC. Por este motivo, aunque el primer corolario tanto de H1 como de H2 pueden darse por validados en tanto *corolarios* —es decir, como deducciones lógicas que siguen a la contrastación de sus respectivas hipótesis—, aún queda pendiente abordar su corroboración empírica directa. Es decir, más allá de demostrar que existe una confianza inversora compatible con la vía motivacional, debemos aportar evidencia empírica para: (i) corroborar que,

bajo una perspectiva institucionalista fecunda, la estructura dominante de los DP en la China actual es consistente con un Estado *activista*; (ii) verificar que, como anticipamos en el Cap. 4, emerge un *legalismo* de tipo *Estatista* que produce los *resultados* esperados bajo un prisma *emic*. Y, finalmente, (iii) que, en condiciones de alta *transmisibilidad*, la *intencionalidad* se traslada al pilotaje institucional de modo que la *formas* específicas que adoptan el sistema de protección de DP y el sistema judicial aparecen como cada vez más consistentes con la *meta-institución* política.

4.3 Un sistema de DP arraigado y con sesgo desarrollista

Nuestro modelo prevé que las instituciones que regulan la administración de la justicia y la protección de los DP deben estar arraigadas dentro del sustrato de orientaciones normativas (N2), o lo que es equivalente en el caso de China, reflejar los elementos característicos del modo de gobernanza política *activista* (N3) que vertebra el DII. Esto significa que la *forma* que asumen estas instituciones debe ser congruente con un Estado *activista* y, en concreto, con la versión de activismo *máximo* que encarna la China contemporánea. Así pues, como anticipamos en el Cap. 4, deberíamos observar cómo, en la lógica *activista*, estas dos instituciones, *instrumentalizadas* por el Partido-Estado, se supeditan a la consecución de sus objetivos políticos (e.g., desarrollo económico, fortalecimiento nacional, estabilidad política y social). A pesar de esta heterodoxia *formal* también esperamos descubrir que ambas instituciones producen *resultados* crecientemente ortodoxos.

4.3.1 Hacia un sistema híbrido de control de la propiedad empresarial

Un tema sobre el que académicos y analistas mantienen opiniones divergentes es el grado en que China puede considerarse una economía de mercado. ¿Hasta qué punto la transición hacia el mercado se ha completado y pueden las empresas privadas (domésticas y extranjeras) operar sin la interferencia del Estado? Aunque esta pregunta no puede abordarse en un sentido absoluto, pues la mano del Estado es *visible* incluso en los países más liberales, resultará esclarecedor el situar el análisis de los DP dentro del marco más amplio de la economía política china. De este modo, distinguiendo entre la protección jurídica *de jure* y la realidad *de facto* —pues lo que importa es la protección de los DP en tanto *portadores* de derechos económicos efectivos y no como ficción jurídica carente de exigibilidad—, descubriremos que la noción de propiedad empresarial debe

interpretarse a la luz de la orientación activista del Estado. Y esto habrá de impregnar necesariamente cualquier ulterior análisis sobre los DP en la China contemporánea.

Un dato en teoría indicativo de cómo evoluciona la estructura de propiedad empresarial durante el período reformista es el desglose del total de *inversión en activos fijos* según la estructura de propiedad de las empresas que realizan tales inversiones. Basado en el *tipo* de empresa que figura en los datos registrales, como muestra la Figura 8.8, esta evolución arroja una sensible disminución del peso específico de las empresas estatales dentro de la economía china²⁹³: su inversión en activos fijos desciende desde el 82% del total en 1980 (primer año con datos) hasta el 25% en 2013.

Aunque estos datos, tomados de Holz (2015, p. 6), están basados en estadísticas oficiales, varios motivos exigen un escrutinio cuidadoso de los mismos para *cualificarlos* adecuadamente y evitar que ofrezcan una imagen equívoca de sus implicaciones.

En primer lugar, las deficiencias en las estadísticas chinas (e.g., problemas de disponibilidad y de calidad de datos, cambio de criterios contables), aunque se han ido remediando parcialmente con el tiempo, aún exigen un esfuerzo de posprocesamiento e interpretación retrospectiva en el que los analistas divergen²⁹⁴. Por ejemplo, sólo ya la dificultad de identificar qué se “esconde” bajo cada tipología de propiedad según su registro oficial, obliga a tomar las series temporales y también los datos de corte transversal como meras aproximaciones. Está ambigüedad, abonada en el desinterés del gobierno por ofrecer una imagen fiel e incontrovertible de una cuestión políticamente sensible, hace que este problema persista en el tiempo²⁹⁵, y que, como muestra Paul Hubbard (2016) en un interesante artículo, aún en la actualidad exista una considerable confusión sobre cuál es el tamaño real del sector privado. A título de ejemplo, relata Scissors (2016, 17 de mayo), mientras que la agencia oficial de noticias Xinhua publica que el 62% de la inversión en activos fijos en el primer trimestre de 2016 corresponde a empresas privadas, según los datos de la NBS esa cifra sólo alcanza el 35%.

²⁹³ Esto tiende a infravalorar la contribución al PIB y al empleo de las empresas no estatales que tienden a invertir menos por unidad de valor económico producido (e.g., el sector servicios y de profesionales liberales).

²⁹⁴ Véase Holz (2006) para un trabajo sobre la evolución de la inversión en activos fijos ilustrativo de esta problemática. También Holz (2015) en relación a las aún significativas deficiencias del sistema estadístico chino que dificultan la interpretación de los datos de inversión en activos fijos.

²⁹⁵ Más allá de dificultades técnicas con las estadísticas (superables de existir voluntad política), la determinación del tamaño relativo del sector privado con respecto al sector dominado por empresas estatales es una cuestión sensible por razones ideológicas. Por otra parte, afirma Scissors (2016, 17 de mayo), es un tema relevante y con implicaciones, pues precisamente en 2016, los socios de la OMC deben decidir si otorgan a China el “*market economy status*” o no.

En segundo lugar, las SOE (o *State-Owned Enterprises*), totalmente controladas y administradas por el Estado, pertenecen a al holding público SASAC que aglutina las principales empresas que dominan los sectores estratégicos de la economía. Sin embargo, estas empresas de cabecera controlan a su vez una gran cantidad de empresas dependientes —filiales participadas total o parcialmente, o cotizadas en bolsa— que no figuran como empresas públicas, sino que se incluyen en la categoría más amplia de *Corporaciones de Responsabilidad Limitada* o LLC (*Limited Liability Corporations*). Las LLC, por su parte, están formadas por entre dos y cincuenta accionistas que pueden ser privados, SOE, otras LLCs, o cualquier combinación de éstos. La proliferación de este tipo de empresas, que a su vez pueden controlar empresas cotizadas, hace que a nivel agregado sea muy difícil establecer cuál es el grado de propiedad efectiva en manos del Estado. Se abre así una zona gris que contrasta con las clasificadas como “empresas privadas”, una categoría mejor definida y que a pesar de sus diferentes tipos tiene como denominador común el que la propiedad corresponde a personas naturales o a empresas controladas en última instancia por ellas. Por otra parte, las empresas con inversores de Hong Kong, Macao y Taiwán (HKMT) o extranjeros (FFE) son objeto de una clasificación específica.

Estas limitaciones técnicas, unida a la compleja organización de los conglomerados públicos —e.g., en 2009, las 56 empresas industriales de SASAC son propietarias de más de 10.000 filiales de segundo y tercer nivel—, hace que los datos de inversión de la Figura 8.8 no reflejen el hecho de que (i) importantes empresas conjuntas (*joint ventures*) con inversores privados extranjeros (e.g., la mayoría del sector de automoción), y (ii) la mayor parte de las empresas cotizadas, están *de facto* controladas por el Estado. En consecuencia, avisa Hubbard (2016), “cualquier análisis realizado sobre la base de las categorías oficiales de registro infravalora el grado de control estatal actual sobre la economía” (p. 4).

A partir de 2004, los datos estadísticos chinos permiten mitigar parcialmente estas limitaciones y aproximar el tamaño del sector público tomando en consideración las empresas en las que el Estado posee un *control* accionarial²⁹⁶, y no sólo según el tipo de empresa *registrada*. La evolución

²⁹⁶ Aproximación que en esencia consiste en asignar al sector estatal sólo las empresas que estadísticamente aparecen como controladas mayoritariamente por el Estado. Esto deja de lado tanto las que lo son sin que el detalle de las estadísticas permitan demostrarlo así como una variada casuística de empresas en las que a pesar de un control menor al 50% del accionariado, el Estado posee el control efectivo de las mismas. Sobre este particular, véase Hubbard (2016).

del desglose de la inversión según este criterio²⁹⁷ que nos ofrece Hubbard (2016), y que se muestra en la gráfica derecha de la Figura 8.8, pone de relieve que la contribución de las empresas públicas al total de la inversión en activos fijos desciende desde el 58% en 2004, hasta el 34% en el primer trimestre de 2016. Adviértase, no obstante, que esto deja de lado un importante residuo de inversiones realizadas por empresas participadas de forma no mayoritaria por el Estado y que configuran lo que podría denominarse como un sector de *propiedad mixta* (*mixed ownership*).

Aunque las series estadísticas del NBS aún no permiten desgranar el control accionario real que ejerce el Estado sobre estas empresas de propiedad mixta (Hubbard, 2016. p. 13), como afirma Scissors (2016, 17 de mayo), si hubiéramos de asignar estas empresas a la categoría de públicas o privadas, se asemejarían más a las primeras. A efectos ilustrativos, recuerda Hubbard (2016), de contabilizar las LLC mixtas (*non-wholly state-funded*) como empresas bajo control estatal, la contribución del sector público alcanzaría casi el 60% del total de la inversión durante el primer trimestre del 2016. Esta corrección es interesante y aclaratoria pues permite además conciliar las dos gráficas de la Figura 8.8. En efecto, la suma de la inversión de las empresas registradas como estatales (SASAC), colectivas y LLC (o *shareholding*) es aproximadamente el 60% del total²⁹⁸. Es importante señalar que dentro de la rúbrica LLC se incluye la parte principal de las empresas de propiedad mixta: tanto las antiguas SOE que se “corporativizan” a partir de la *Company Law* de 1994 —y en las que la propiedad y gestión empresarial es compartida público-privada— como las empresas parcialmente privatizadas que, a partir de 1997, y siguiendo la estrategia *zhuada fangxiao*, concentra la propiedad estatal sólo en los grandes buques insignias sectoriales de SASAC.

En definitiva, desde una perspectiva cuantitativa y diacrónica, no parece casual que a partir de 1980, la contracción progresiva de la contribución a la inversión total de las empresas registradas como estatales —obviamente, sólo en términos porcentuales sobre el total y no en términos absolutos— que se observa en la Figura 8.8, se compensa *grosso modo* por el crecimiento de la inversión que realizan las empresas de un emergente sector de propiedad mixta²⁹⁹. Es decir, a pesar

²⁹⁷ De hecho, como señala Hubbard (2016), y muestra la gráfica derecha en la Figura 8.8, el NBS no recoge (mediante encuestas) ni publica los datos precisos sobre inversión en activos fijos que realizan las empresas privadas hasta 2010.

²⁹⁸ Aunque no todas las cotizadas son públicas, también es cierto que una parte no despreciable de las FFE son empresas conjuntas con participación significativa del Estado chino, como por ejemplo, los grandes fabricantes de automóviles.

²⁹⁹ Nótese que podemos suponer que de modo aproximado la diferencia entre el 33% de inversión total de las LLC en la gráfica de *registro*, y la brecha de propiedad mixta en torno al 25% de la gráfica derecha de *control*, corresponde a los ajustes que realiza Hubbard (2016): e.g., asignar las LLC totalmente controladas por el Estado al sector público, etc.

de las limitaciones de los datos y de las interpretaciones divergentes a la que se prestan³⁰⁰, sólo podría argumentarse que el peso relativo del sector público, en términos de inversión en activos fijos, disminuye drásticamente si supusiéramos que el pujante sector de propiedad mixta pública-privada pudiese considerarse *privado* a todos los efectos relevantes a la autonomía empresarial. ¿Es esto una suposición razonable como parece afirmar el gobierno a través de la agencia Xinhua³⁰¹?

Responder a la pregunta precedente, cualificando las estadísticas, es relevante porque aunque el sector privado y la inversión que genera crecen enormemente en términos absolutos, algunos economistas, entre los que destaca Yasheng Huang, defienden que en *términos relativos* esto sólo sucede en los años ochenta, durante el período reformista álgido de Deng. Tras analizar la evidencia empírica relativa a la “relación del gobierno chino con el sector privado”, Haggard y Huang (2008, p. 338) concluyen que a pesar de las reformas, el sector privado chino “sigue siendo relativamente pequeño y está sujeto a múltiples limitaciones políticas y económicas”. En definitiva, a partir de Jiang Zemin, la liberalización de la economía cesa, e incluso da marcha atrás³⁰², de modo que “el crecimiento de las formas de propiedad mixta que mantienen la propiedad y control del gobierno central o local ha superado de mucho el crecimiento de las empresas privadas”.

Más allá del uso interesado que hace el gobierno de las estadísticas³⁰³, dimensionar el sector privado en China es objetivamente complejo porque como afirman Haggard y Huang (2008, p. 340), las reformas han generado “formas de propiedad híbridas y altamente ambiguas” que aún persisten hoy. Es decir, no estamos aludiendo al fenómeno transitorio y ya superado del auge de las TVE que durante los años ochenta sirvió de caldo de cultivo para la posterior *legalización* del sector empresarial privado. Nos referimos a la emergencia de un sector híbrido y de tamaño considerable de empresas de propiedad mixta que generan aproximadamente entre el 25% y 40% de la inversión

³⁰⁰ Un académico influyente que sostiene la tesis de que el sector privado retrocede en China a partir de la década de 1990 es Yasheng Huang (Véase Huang, 2008; 2010; o Haggard y Huang, 2008). Por otra parte, Allen, Qian y Qian (2008) defienden que lo que realmente sucede es la pujanza del sector privado, o más bien, de un sector híbrido.

³⁰¹ De hecho, en la mencionada contradicción estadística, cuando el gobierno chino afirma que el 62% de la inversión en el primer trimestre de 2016 proviene de empresas privadas, lo que hace es precisamente esto: suma el sector privado y el de propiedad mixta (excluyendo sólo las SOE “puras”).

³⁰² En efecto, como muestra la Fig. 8.8, la inversión de las empresas privadas *de jure* (registradas como tales) es menor durante los años 1990 (era de Jiang) que en la década de 1980, y sólo se recupera a partir de la administración Hu-Wen.

³⁰³ Como afirman Haggard y Huang (2008, p. 340), esto permite al gobierno ofrecer cifras elevadas sobre el sector privado para subrayar el avance de las reformas (i.e., *privado* es todo lo que no es SOE puro), y minimizarlas cuando políticamente interesa enfatizar el control del Estado sobre la economía (i.e., es *público* todo lo que no es privado puro).

total en activos fijos del país³⁰⁴, y que se sitúan en distintos puntos intermedios de un continuo que discurre entre dos extremos idealizados de propiedad empresarial: el de las empresas con un 100% de titularidad pública y gestión centralizada (i.e., las cabeceras de los distintos conglomerados que componen SASAC), y el de las empresas puramente privadas que operan en un mercado competitivo *at arm's length*. Pero sobre todo hablamos de un sector híbrido que no surge al azar, sino que es producto de una estrategia meditada y planificada que adopta el gobierno chino en condiciones de elevada transmisibilidad. De hecho, según la *National Development and Reform Commission* (NDRC), las reformas de propiedad mixta (*mixed-ownership reforms*) deben concluir hacia 2020 con la aplicación “más o menos completa” de tales reformas al conjunto de las SOE³⁰⁵.

¿Cómo debemos interpretar la emergencia de este sector híbrido de propiedad mixta? ¿Supone una pérdida real de control por parte del Estado que sería incompatible con el modo de gobernanza *activista*? Para responder a esta pregunta y poner de manifiesto hasta qué punto este fenómeno es precisamente una de las expresiones más claras del *activismo* chino, nos apoyamos en un interesante trabajo de Milhaupt y Zheng (2016), cuyas conclusiones claves resumimos³⁰⁶:

- 1) Búsqueda de consistencia *adaptativa* arraigada en una lógica *activista*: la creación de este sector híbrido responde al objetivo del gobierno de crear un “marco institucional más conducente al crecimiento e innovación de todas las empresas en China, al margen de dónde caen a lo largo del espectro entre la propiedad del Estado y privada” (p. 2). Este objetivo no debe entenderse de modo aislado o como una idea rupturista y radical, sino como un paso adicional dentro de un patrón consistente de política económica que persigue, en nuestra terminología, aumentar la consistencia *adaptativa* de la economía china³⁰⁷. Así, el Estado fomenta la capacidad de las empresas *privadas* para innovar y ser competitivas (e.g., Lenovo,

³⁰⁴ Como muestran las dos gráficas de la Fig. 8.8. El 40% máximo es sólo una aproximación que se obtiene al sustraer el porcentaje de inversión de empresas propiedad del Estado y puramente privadas (ambas suman un 55%) y un 5% adicional de margen para tomar en consideración empresas con 100% inversión de fuera del *mainland* chino.

³⁰⁵ Esta planificación, como señalan Milhaupt y Zheng (2016), se inicia tras el Tercer Pleno de julio de 2014 cuando SASAC selecciona a seis SOE para iniciar un programa piloto de propiedad mixta.

³⁰⁶ Nos referimos a las conclusiones que bajo un prisma *positivo* realizan los autores, pues desde un prisma *normativo* los autores son críticos con el gobierno chino pues sostienen que estas reformas no cambian la esencia: el gobierno sigue interfiriendo con el sector privado en vez de convertirse en árbitro imparcial. Esta visión crítica, que parte del presupuesto normativo de que las reformas chinas sólo pueden ser efectivas si se encaminan a reformar el Estado en sí (p. 19), ayuda a realzar lo que queremos demostrar en este epígrafe. El resumen subrayado de cada punto es propio.

³⁰⁷ De hecho, ya en 1997 anuncia China su estrategia *zhuada fangxiao* (*coger lo grande y soltar lo pequeño*) que prevé reforzar el control sobre las cabeceras de SASAC y a la vez “soltar” las empresas más pequeñas. El origen del pujante sector empresarial mixto está pues en la “privatización” (relativa) de estas empresas más pequeñas. Actualmente, se trata de introducir capital privado, siempre de modo minoritario, en las propias empresas cabeceras de SASAC.

Huawei). En este sentido, existe un “imperativo de crecimiento” que, según estos autores, enfatiza cada vez más otras consideraciones no estrictamente económicas: e.g., poder blando y prestigio del país, metas medioambientales, etc. Así, concluyen, el Estado premia a las empresas que más contribuyen a estos objetivos nacionales, de modo que lo que importa no es tanto la propiedad empresarial en un sentido jurídico, sino la “relación simbiótica entre las empresas y el estado, sin necesidad de un nexo explícito relativo a la propiedad” (p. 16).

2) Una noción de la propiedad empresarial *heterodoxa* que surge de la orientación *activista*: en el actual marco institucional chino, la “dicotomía estándar” que distingue entre “propiedad empresarial ‘estatal’ versus ‘privada’ es mucho menos importante de lo que normalmente se cree” (p. 3). De hecho, “la estructura de propiedad empresarial revela sorprendentemente poco sobre el grado con el que el gobierno realmente ejerce influencia sobre las empresas” (p. 5). Esto es así porque la introducción del capital privado en las SOE no altera un rasgo determinante del comportamiento de la economía china: una “relación entre las empresas y el Estado” que tiende a *difuminar* las lindes entre el sector público y privado.

3) En una lógica *activista*, la propiedad privada no confiere autonomía con respecto al Estado: en este contexto, el Estado —creador de succulentas rentas económicas por cuya apropiación compiten las empresas— puede ejercer una gran influencia sobre las empresas al margen de su participación accionarial *de jure*. Este control, aunque *generalmente* indirecto y a través de mecanismos *relacionales* sutiles³⁰⁸, puede ser muy efectivo por su alto grado de exigibilidad *fáctica* pues, aunque todos los Estados tienen una influencia notable sobre sus empresas privadas —disponiendo así de mecanismos para diluir los derechos residuales de los propietarios tanto por la vía *fiscal*, *regulatoria* como por los *subsidios* directos o indirectos a través de compras públicas, derechos de explotación (incluyendo rentas cuasi-monopolísticas u oligopolísticas), etc.—, el caso de China, afirman Milhaupt y Zheng (2016, p. 5), es un caso extremo de discrecionalidad en el que el “Estado no siempre siempre sigue escrupulosamente reglas legales, claramente delineadas y ejecutadas neutralmente, para ejercer sus derechos de

³⁰⁸ Según Milhaupt y Zheng (2016), el principal mecanismo es la influencia del *networking* y los contactos dentro del PCCh de los grandes empresarios privados del país. Así, de los fundadores de las 100 empresas privadas más importantes, 95 han desempeñado cargos políticos a nivel central o local, o siguen haciéndolo. Incluso en las innovadoras empresas del sector IT/Internet esta cifra sigue siendo elevada: 8 de cada 10. Esto se justifica, argumentan los autores, porque al señalar la lealtad al proyecto político se crean relaciones reforzadas con actores claves dentro del sector público que son importantes para el éxito empresarial de la empresa privada (e.g., financiación de la banca en su mayoría estatal, facilidades regulatorias, protección frente a nuevos entrantes, acceso a contratos públicos).

control sobre las empresas privadas”. Es decir, se trata de una intrusión que, *ocasionalmente*, cuando el gobierno lo entiende necesario, puede ser directa y realizarse en base a un margen discrecional que a diferencia de los gobiernos occidentales no está sometido al escrutinio público y a contrapesos políticos. En suma, bajo una perspectiva institucionalista no es racional para ningún empresario chino actuar al margen de los intereses del Estado *activista*³⁰⁹.

4) Una gobernanza auto-constreñida por la vía *motivacional*: “el rol del Estado es de particular importancia para las empresas” tanto por “el alto grado de intervención en la economía” como por “la ausencia de disciplina procedimental para constreñir el modo en el que el Estado interviene” (p. 13). Además, aunque el marco jurídico *de jure* puede ser muy similar al de otras economías avanzadas, la realidad es que el poder decisorio real se concentra en las manos de unas élites políticas que “no están sometidas al escrutinio ni del público ni de instituciones políticas independientes” (p. 14). Y, sin embargo, esto no implica que el gobierno ejerza un control desmedido y completamente arbitrario sobre el sector privado³¹⁰, pero sí que dispone de canales *extra-legales* (administrativos e informales) suplementarios para controlar el sector privado por razones de interés “nacional” (económico, político y social). En definitiva, si bien bajo los términos adversariales propios del orden liberal está claro que en la China *activista* el poder económico no hace de contrapeso al poder político, no es menos cierto que “la participación generalizada de los emprendedores exitosos en organizaciones políticas y sindicales es indicativa de la confluencia de intereses y de la visión del mundo compartida entre las élites políticas y económicas en China” (p. 11). Todo ello pone de relieve la esencia *motivacional* que vertebra el comportamiento del gobierno y los agentes económicos en China.

5) Buscar la cuadratura del círculo o cómo satisfacer el reto de la *equifinalidad* institucional mediante el pilotaje institucional jerárquico de un Estado activista: el gobierno chino busca aumentar la productividad del conjunto de la economía mediante la introducción de crecientes incentivos de mercado que mejoren la gobernanza y capacidad de innovación de las empresas que contribuyen a su proyecto modernizador. Esto, sin embargo, debe hacerse sujeto a una restricción inherente al Estado *activista*: mantener el control sobre el pilotaje institucional *top-*

³⁰⁹ Esto es obviamente una cuestión de grado pues también sucede, aunque en menor medida y sometido a mayores contrapesos, en cualquier país desarrollado. Por ejemplo, los autores ponen el ejemplo de la petición (léase orden) que los funcionarios del Estado dieron a los productores privados de aceite para congelar precios y combatir la inflación en productos alimenticios básicos (que más afecta a las clases populares).

³¹⁰ Entre otros motivos (adaptativos) porque el gobierno sabe que desincentivaría la innovación y productividad.

down. Esto significa que en China —al igual que defendimos en relación al rol del *mercado* en el epígrafe 3.4.2— la estructura de propiedad y la libertad empresarial no pueden entenderse en el sentido finalista y absoluto que es habitual en el orden liberal —como fines valorables *per se* en tanto parte del “ti”—, sino sólo como instrumentos supeditados a los objetivos del Estado, esto es, como técnica habilitante asociada al “yong”. Se despeja así una aparentemente contradicción en el comportamiento del gobierno. Por una parte, critican Milhaupt y Zheng (2016), las reformas para introducir capital privado en el sector público buscan consolidar y hacer más competitivos a los grandes *buques insignias* empresariales de SASAC. Y esto refuerza el control del Estado sobre los sectores claves y sobre las *posiciones de mando* de la economía³¹¹. Por otra parte, a pesar de este inmenso poder del Estado sin contrapesos —que según los autores va a dificultar la transición hacia una economía moderna basada en el conocimiento e impulsada por el consumo—, lo cierto es que, “cuando las empresas privadas han demostrado capacidad de crecimiento e innovación tecnológica en mercados valorados por el Estado”, su desarrollo no sólo *no* ha sido perturbado, sino que ha tenido como aliado indispensable al Estado chino en todos sus niveles, y en particular a nivel local (p. 17).

Los puntos precedentes dibujan una imagen de sumo interés. No es sólo que, desde una perspectiva institucionalista arraigada, y al margen de la métrica que se emplee, el cuantificar el tamaño del sector privado en China apenas sea relevante. Ni siquiera que, en un Estado activista, la dicotomía propiedad pública *versus* privada pierda gran parte del significado que se le atribuye bajo los implícitos normativos de una cultura política liberal. El *quid* de la cuestión es que la propia noción de DP ha de ser redefinida en términos de la orientación *activista* del Estado, esto es, interpretada en la lógica *emic* de su arraigamiento en una cultura paternalista. Y, a la luz de esta reinterpretación, se entiende que la evidencia empírica corrobore que aunque los DP en China se orientan hacia su *función* institucionales ortodoxa —proteger los derechos económicos que nacen de la propiedad para incentivar la innovación y la productividad económica—, la *forma* de lograrlo sea heterodoxa en su raíz al quedar regulada por una vía primordialmente *motivacional*.

A pesar de ello, y en consistencia con el imperativo *adaptativo* universal de *protección de los DP*, el gobierno chino, como reconocen los críticos Milhaupt y Zheng (2016), aunque mantiene intactos los resortes para actuar sin contrapesos externos, no adopta un comportamiento arbitrario e

³¹¹ Según los autores, estas medidas son incompatibles con una estrategia reformista *institucionalista* (p. 3).

impredecible. Más bien, en la lógica de la *Teoría Conductual del Compromiso* (TCC) que presentamos en el Cap. 4, y como muestra la Fig. 6.6, el juego político de N3, a través del comportamiento previsible del gobierno, sirve para señalar el compromiso de respetar la propiedad privada y generar las condiciones de racionalidad que lo hacen creíble por la vía motivacional. Aún así, la heterodoxia *formal*, culturalmente arraigada, permanece ya que en China los DP —ya hemos visto los de las empresas, y más abajo veremos los individuales— no poseen el mismo valor normativo que en un Estado *reactivo* liberal.

En efecto, mientras que en un Estado *reactivo* los derechos de propiedad se consideran derechos individuales *inalienables* —que permiten al agente perseguir su proyecto individual al margen del Estado—, y prevalece un enfoque *garantista*, en el Estado *activista* los DP se respetan siempre y cuando sean compatibles con el proyecto jerárquico y pretendidamente colectivista (en el sentido de que preserve la organicidad de las relaciones Estado-sociedad). Por eso, la protección de los DP en China, aunque suficientemente amplia y general para surtir los efectos económicos previstos (consistencia adaptativa), en ningún modo es *absoluta* y garantista. Siempre subsiste el margen para que, excepcionalmente, el gobierno pueda suprimir (*override*) tales derechos en aras al mantenimiento del control sobre el pilotaje institucional. Es por eso que los DP, tal y como se conciben en China, no pueden ser simbólicamente consistentes con el sustrato cultural liberal.

En realidad, lo que antecede apunta hacia dos modos de articulación de la acción social que son diferentes de raíz y que matizan el significado de los DP. Por una parte, un Estado *reactivo* que (i) impulsa el cambio institucional/social en un modo principalmente endógeno (*bottom-up*); (ii) que regula la gobernanza política en un sentido imperativo; y (iii) consagra los DP en un sentido comparativamente normativo (como constricción *simbólica*). Por otra parte, un Estado *activista* que, como el chino, (i) impulsa el cambio institucional en un modo prevalente jerárquico (*top-down*); (ii) que regula la gobernanza política en un sentido motivacional; y (iii) concibe los DP en un sentido comparativamente instrumental (como constricción *adaptativa*).

El significado tan idiosincrático que asumen los DP en China plantea hasta qué punto tiene sentido seguir indagando dentro del DII para explorar cómo funciona el sistema jurídico-judicial y el modo específico en que éste protege los DP tanto empresariales como individuales. En el siguiente epígrafe nos limitaremos a hacer un breve repaso de (i) cómo se entiende en China la noción de Estado de derecho (*Rule of Law*), (ii) de cómo se articula y opera el sistema jurídico-

judicial, y, finalmente, (iii) del sistema de DP en el caso paradigmático de la propiedad de la tierra. En todos los casos esperamos corroborar lo que ya hemos visto en lo que va de apdo. 4: una creciente convergencia en *resultados* institucionales y a través de *formas activistas* que manifiestan su heterodoxia con cada vez mayor nitidez.

4.3.2 Legalismo estatista: el rule by law y la protección de los DP

El modo de gobernanza político específico al Estado *activista* chino tiene importantes repercusiones sobre el sistema jurídico y el conjunto de las instituciones legales, y de modo muy particular sobre el sistema de DP. Aunque en una primera aproximación podemos afirmar que los rasgos básicos de las instituciones legales chinas se corresponden plenamente con el legalismo estatista ya descrito en el Cap. 4, es necesario realizar algunas aclaraciones y matizaciones que nos aproximen a la situación específica de la China reformista. Para ello debemos tomar en consideración, además de los factores idiosincráticos —el régimen de partido único y el elevado intervencionismo del Estado en la económica—, el que China, a diferencia de otros Estados *activistas* desarrollados (Japón, Corea del Sur, Taiwán, etc.), se encuentra aún inmerso en pleno proceso de modernización y todavía no ha salido de la “trampa” de los países de ingresos medios. Puesto que no se puede hablar de un marco institucional jurídico-judicial de N3 plenamente consolidado, será necesario analizar las que parecen ser sus características emergentes principales.

En cualquier caso, un hecho incontrovertible es que, partiendo de una economía centralizada, y en tres décadas de reformas, China ha sido capaz de desarrollar una legislación que, incluyendo reglamentos de menor nivel, cubre todas las áreas importantes que son necesarias para operar una economía de mercado moderna (Clarke, 2007, p. 567). En este proceso de construcción del andamiaje legal³¹² —que acompaña pero no precede al desarrollo económico³¹³—, los líderes y expertos legales chinos se han inspirado de las instituciones occidentales, al menos formalmente, mientras que oficialmente y por razones tácticas han mantenido una retórica socialista. Sin embargo, sostiene Jones (2003), aunque sobre el papel China dispone de todos los aparatos de un

³¹² Véase Clarke, Murrell y Whiting (2008, pp. 381-387) para un cronograma detallado del desarrollo del marco jurídico relativo a la actividad económica en China

³¹³ Clarke et al. (2006) sostienen que, a pesar de las altas tasas de crecimiento, el desarrollo del sistema jurídico sólo empieza a ser significativo y crecientemente sofisticado a partir de 1992. En este sentido como afirma Chen (2003), el desarrollo chino sigue un patrón de primero *crecimiento* y luego *marco legal* (*cash-then-law*). Aún así, según Clarke (2007, p. 567), hoy virtualmente todas las áreas relevantes para la Economía —derecho contractual y mercantil, mercados bursátiles, derecho concursal— están cubiertas por leyes nacionales y regulaciones de menor rango.

sistema legal occidental, cualquier estudio de las instituciones legales chinas que se centre en los estatutos y en las instituciones copiadas de Occidente, e ignore la profunda influencia *sustantiva* de la tradición legal china, llevará de modo inexorable a conclusiones erradas. En definitiva, continúa el autor, es muy fácil malinterpretar las instituciones legales chinas cuando se miran desde la perspectiva del *procedimentalismo* legal occidental (p. 7).

Interpretar correctamente las instituciones legales de la China reformista requiere hilar fino en cuanto a la distinción entre *forma* y *función* institucional. Así, recordando a lo que sucede con las instituciones políticas —la misma élite del PCCh (y la ciudadanía) que dice valorar la democracia deja claro que “China nunca copiará el sistema político occidental”—, en el ámbito jurídico-legal todos los esfuerzos se orientan hacia el objetivo sacrosanto de desarrollar el Imperio de la ley³¹⁴: el “*rule of law*” o *fazhi* (法制). ¿Cómo debemos interpretar tal anhelo bajo un prisma institucionalista?

La construcción acelerada del sistema legal chino, aunque valorada de distinto modo por los expertos, reflejando por lo general sus posiciones de partida³¹⁵, es una realidad. Dadas las condiciones de partida, pocos dudan de que se han producido mejoras sustanciales en los resultados que se esperan de un sistema jurídico-judicial avanzado: e.g., en la extensión del ordenamiento jurídico, en la capacidad y voluntad de hacer cumplir la Ley, en el desarrollo de la profesión legal (capacitación y disponibilidad de jueces y abogados), en el mayor uso del sistema judicial (tanto por empresas como por ciudadanos), en la orientación hacia la *justicia*, *imparcialidad* y *eficiencia* de los tribunales, en la profundidad y amplitud de los debates en el ámbito legislativo (Lichtenstein, 2011). Por otra parte, comparado con el ideal del RIIO, numerosos estudios aún señalan las carencias de un sistema legal *infradesarrollado*³¹⁶ en el que el sector privado se desenvuelve a pesar de un sistema judicial (i) vulnerable a la presión política, (ii) con una ejecutabilidad débil de las leyes y (iii) un sistema mal definido y protegido de DP.

A continuación, y tras una revisión de la literatura más relevante (que iremos citando en su momento), describimos someramente los rasgos definitorios de las instituciones legales que van emergiendo en la China reformista y que tendencialmente se aproximan a lo que podría

³¹⁴ Mientras que, como ya vimos, Hu Jintao declara en 2012 que “China nunca copiará un sistema político occidental” (Diario del Pueblo, 2012, 13 de noviembre), ni siquiera como punto final de un proceso paulatino, es sorprendente la insistencia de lograr un Estado de derecho. No sorprende, sin embargo, que los referentes que sirven de inspiración sean el de países asiáticos más desarrollados, y en particular el modelo singapurés de “*Rule of Law*”.

³¹⁵ Véase Clarke (2007) para una exposición detallada de la evolución del sistema legislativo chino a partir de 1978.

³¹⁶ Véase Li y Li (2013) para una revisión detallada de la literatura relevante.

denominarse, en línea con Peerenboom (2002), como un Imperio de la ley *superficial* (*thin rule of law*) que asume la forma de un *legalismo estatista* con características chinas:

1) El desarrollo legal se orienta a confrontar un reto adaptativo: el compromiso del gobierno, desde el XV CNPC en 1997, por desarrollar un “sistema legal socialista con características chinas” supone un reconocimiento por parte de la élite política de los límites de los mecanismos *relacionales*, esto es, del tradicional “*guanxi*”. Así, aunque varios académicos chinos reconocen el importante papel que el *guanxi* ha desempeñado, y sigue desempeñando, para impulsar el dinamismo económico (e.g., en particular en la empresas privadas), y para la gobernanza dentro del aparato del Estado, como sostiene Yueh (2010), sus limitaciones funcionales se hacen cada vez más evidentes en una compleja y descentralizada economía de mercado³¹⁷. Por tanto, se abandona la idea de que la Ley debe jugar un papel supletorio —y que según algunos autores tuvo su sentido en la China de Deng³¹⁸— y se instala la determinación de desplegar un avanzado sistema jurídico-judicial que garantice el Imperio de la Ley.

2) Un caso extremo de *legalismo estatista* arraigado en la tradición legal china: el reconocimiento del reto adaptativo no significa el abandono de soluciones arraigadas. Como bien afirma Chen (2008), en la China actual se mantiene el concepto tradicional de *Ley* en China, como una herramienta política y administrativa para mantener el orden y la estabilidad social (a través del buen gobierno, la mayoría de las veces), y por tanto no como un mecanismo para la consagración de derechos individuales³¹⁹. Así, aunque en el esfuerzo de modernización se produce una importante evolución (e.g., para legislar atendiendo a las necesidades presentes, o incluso anticipándolas), el desarrollo legal sigue siendo jerárquico (de arriba abajo) en su espíritu, y está fuertemente controlado por el poder político. Es decir, en consonancia con su carácter *activista*, y con la tradición legal china, el Estado es refractario a cualquier tipo de organización que no esté bajo su tutela por lo que sólo tolera respuestas auto-organizadas

³¹⁷ The increasingly frequent appearance of serious risk foods such as dyed bread buns, fake infant milk powder formula and poisoned pork over the past 10 years demonstrate that *guanxi* is insufficient to monitor all aspects of people's behaviour (Clarke, 2003).

³¹⁸ Algo indisociable de la noción de instituciones transitorias o de segundo óptimo de la era Deng, como señalan Allen, Qian y Qian (2005), y que según estos autores fue clave para el despegue del sector empresarial privado en los años 80.

³¹⁹ De hecho, como señala Jones, W. C. (2003), aunque el *Gran Código Civil Qing* es sofisticado no se puede leer bajo un prisma liberal. Así, sorprende al observador occidental que este código apenas se ocupe de la resolución de disputas entre individuos privados. Frente al *Derecho Romano* (Civil), en el que subyace la perspectiva (de abajo arriba) del individuo como abstracción jurídica portadora de derechos (*Right bearer*), en China la Ley se orienta a regular la burocracia (es ante todo derecho administrativo), y adopta la perspectiva (de arriba abajo) del Emperador/Estado.

limitadas y de carácter informal —pues cualquier articulación orgánica ajena al Estado sería percibida como una amenaza política—. De este modo, el Estado se enfrenta al problema informativo de responder con eficiencia a la infinidad de ajustes que requiere una economía sofisticada de mercado (Clarke, 2008, p. 6). Y, aunque para ello se apoya en mecanismos consultivos cada vez más sofisticados —un sistema descentralizada que es amplio y poroso—, sigue reteniendo una naturaleza más jerárquica (elitista) que endógena³²⁰.

3) La Ley como técnica de gobernanza al servicio del desarrollo económico y la legitimación del Partido: según la referida visión instrumentalista, la mayor ventaja de un ordenamiento jurídico *formal y previsible* es su eficacia comparativa a la hora de perseguir el gran objetivo consensuado por la élite política china: fortalecer el país mediante una economía eficiente de mercado con el único límite de preservar el monopolio político del Partido (Clarke, 2007). En este sentido, la “tecnología” jurídica ofrece una vía superior frente al “guanxi” y también frente a la simple acción política y/o administrativa *ad hoc*. La élite política china valora el Imperio de la ley no tanto por su virtud intrínseca, sino en tanto técnica de gobernanza superior al tradicional “gobierno por el hombre”³²¹ para regular la mayoría —aunque no todos— los ámbitos de la acción política y social. De este modo, el Partido busca aumentar su *eficiencia* y cimentar su *legitimidad*, generando una percepción general de justicia, y de que el gobierno lucha contra la corrupción y actúa de modo previsible en la mayoría de los ámbitos que afectan a la vida cotidiana de los ciudadanos. Sin embargo, aunque esto supone la introducción de mecanismos que aumentan la auto-disciplina del Partido-Estado —y mejoran su gobernanza interna (Chen, 1999)—, en ningún actúan como contrapesos imperativos a la élite política: e.g., mediante la articulación de la acción colectiva, o la independencia plena del sistema judicial.

4) La cuadratura del círculo: dos ámbitos político-sociales *disyuntivos* regulados por el “gobierno del hombre” y el “Imperio por la ley”: a efectos legales, en China conviven dos esferas *disyuntivas* que se rigen por dos modelos de gobernanza diferentes.

- i) Una esfera que, no siendo considerada como crítica para el pilotaje institucional *activista* y jerárquico, cubre la gran mayoría de las actividades cotidianas de los agentes

³²⁰ Por así decir, no son los ciudadanos los que ofrecen soluciones, sino el oficial del Partido-Estado que les escucha.

³²¹ Pues de otro modo, recuerda Chen (1999), en un Estado autocrático de partido único, valdría la simple acción política/administrativa *ad hoc* más propia del “gobierno por el hombre”.

institucionales. Incluye tanto el ámbito jurídico privado como el de la administración más rutinaria del Estado, en los que el sistema jurídico-judicial se emplea como instrumento para favorecer la buena gobernanza política y social con el objetivo de dinamizar la economía y construir una *sociedad armoniosa* que legitime al PCCh en el contexto de una sociedad cada vez más compleja. Aunque por el carácter esencialmente *activista* de este marco legal — que *disciplina* pero no *limita* el margen de acción del Estado mediante contrapesos externos —, no se puede hablar de *Imperio de la ley*, las mejoras introducidas en la administración de justicia en el ámbito privado (derecho civil y mercantil), y la realidad de una creciente subordinación de determinados ámbitos del Estado a las leyes³²² —que incluso permite a particulares y empresas litigar contra la administración³²³— nos llevan a hablar de una esfera sometida en gran medida a lo que sería el “*rule by law*” o “*Imperio por la Ley*”³²⁴.

ii) Una esfera estrictamente política, y estrechamente ligada al pilotaje jerárquico del proyecto modernizador, en la que la élite del PCCh sigue disponiendo de un amplio margen de acción no sujeto a los contrapesos externos e imperativos propios del Estado de derecho. Se trata así de una esfera regulada por una gobernanza por la vía motivacional acorde al tradicional patrón *elitista* chino del “gobierno del hombre” o “*rule of man*”.

En suma, más allá de las denominaciones que pueda recibir el tipo de gobernanza político-legal que emerge en China, o de su punto de destino, es claro que China se encuentra en medio de una transición hacia alguna versión *sui generis* de Imperio de la ley en la que las “características chinas” probablemente terminarán dominando (Lichtenstein, 2011). Dentro de ese proceso de transición — que todo indica apunta hacia un modelo de Estado de derecho de corte *activista* como el singapurés —, la China actual ofrece una curiosa convivencia de modos de gobernanza político-jurídicos que reflejan la tensión adaptativa-simbólica del pilotaje institucional. Así, concluye Zou (2006) en un interesante artículo que repasa las reformas administrativas, resulta inapropiado juzgar el actual sistema jurídico chino en base a los estándares de los países más desarrollados. Más bien, conviene

³²² En este sentido, sostiene Lichtenstein (2011) la emergente “*administration por la Ley*” toma cuerpo en la práctica apoyada en varias leyes claves relativas a la litigación administrativa, la compensación por parte del Estado, penalizaciones a la administración, regulación de las licencias por parte de la administración, etc.

³²³ Gracias a la Ley de Litigación Administrativa, los tribunales chinos atienden miles de casos cada año en los que particulares se querellan contra la administración, y en los que la tasa de resolución favorable a los demandantes es homologable a la de otros países (Lichtenstein, 2011).

³²⁴ Prefiero utilizar esta traducción de “*rule by law*” —a la más habitual de “*gobierno por la Ley*”— porque el *Imperio* (del Estado y su proyecto) a través de la Ley se ajusta muy bien a la realidad *activista* de la China contemporánea.

recordar, señala este autor, que si bien es cierto que el PCCh impone constricciones que dificultan el desarrollo de un sistema legal ortodoxo (*forma* institucional), las mejoras sustantivas que se han producido han sido impulsadas por la voluntad del gobierno. En efecto, como señala Peerenboom (2002, p. 74), el Partido ha encontrado vías para avanzar en sus objetivos de (i) racionalizar la gobernanza, (ii) aumentar la eficiencia del gobierno, (iii) regular la acción de los poderes públicos y (iv) mitigar la corrupción. Es decir, de generar una convergencia en los *resultados* institucionales que se espera del DII, con el único límite, claro está, de no resquebrajar la orientación *activista* arraigada de la gobernanza política³²⁵.

Aunque los retos pendientes de resolver son aún significativos —según Lichtenstein (2011) el sistema judicial se ve lastrado por (i) el proteccionismo local, (ii) por la interferencia gubernamental y del legislativo, (iii) por su dependencia funcional y financiera de otros órganos del Estado, (iv) por la falta de ejecutividad de las sentencias (*enforcement*) y (v) por la corrupción—, la evidencia empírica permite asumir que el gobierno tiene la determinación de seguir mejorando el sistema jurídico-judicial. Y, aunque no conviene minimizar los retos asociados a la *transmisibilidad* de la *intencionalidad* de la élite política³²⁶, tampoco conviene menospreciar el grado de convergencia en los resultados que se ha logrado adopta “discurso” occidental y retórica socialista (Chen, 1999, p. 84): muchas mejoras. Así, aunque en sentido estricto sólo puede hablarse de una “independencia contextualizada” del poder judicial (Findlay, 1999, p. 296) —que es independiente para la gran mayoría de asuntos entre partes privadas, pero no para litigar contra la administración en asuntos contrarios al interés del Estado—, lo cierto es que, como vimos en la Fig. 8.3, los ciudadanos chinos confían más en sus tribunales que los ciudadanos de países tan garantistas como EE.UU. y Holanda, o que la propia Taiwán (con quien comparte el mismo sustrato cultural).

Pero es sobre todo en el terreno del control de la corrupción en el que se pone a prueba el verdadero desempeño de las instituciones jurídicas-judiciales chinas. Y, aunque el propio gobierno y los ciudadanos chinos reconocen la corrupción existente, como señalan Clarke, Murrell y Whiting (2008), la corrupción en China es un fenómeno menos grave que en otros países de su misma renta

³²⁵ Lo que según Peerenboom responde al interés del Partido de no ver amenazado su poder.

³²⁶ El tamaño del país y la jerarquía legislativa (central-regional-local) es compleja y permite, sobre todo a nivel local, que se desdibuje la línea divisoria entre la acción *ejecutiva* (de la administración) y *judicial*. Así, aunque la corte suprema tiene autoridad para generar jurisprudencia e interpretar la legislación, carece de la capacidad para interpretar la totalidad de las regulaciones administrativas locales (Jayasuriya, 1999, p. 194).

per capita³²⁷ (p. 397). Esto es un dato interesante que respalda la capacidad *adaptativa* de un modo de gobernanza motivacional que se apoya en un sistema legal *estatista* profundamente arraigado e idiosincrático —y por tanto *simbólicamente consistente*— por mucho que con frecuencia aparezca envuelto en los ropajes confusos de una mezcla de terminología jurídica occidental y retórica socialista (Chen, 1999, p. 84). Esta capacidad para producir *resultados* institucionales cada vez más ortodoxos se hace especialmente visible, tal y como sostiene el *Segundo corolario a H2*, cuando la orientación del juego político hacia el bienestar general se plasma en un pilotaje institucional que goza de elevados niveles de transmisibilidad³²⁸.

Finalmente, los indicadores del *Rule of Law Index* que ofrece el *World Justice Project* (WJP, 2015), y que se muestran para el año 2015 en la Fig. 8.9, apoyan en gran medida lo antedicho basándose en encuestas a individuos y en la valoración de expertos³²⁹:

1) La heterodoxia *activista* de un régimen que confiere una supremacía legal *de facto* al PCCh en el ámbito *político* (a pesar de su creciente auto-regulación), y en el que se producen episodios notorios de persecución de aquéllos que cuestionan abiertamente la legitimidad del régimen³³⁰, aparece como consistente con la capacidad del gobierno para operar sin contrapesos externos. Esto queda reflejado en algunas de las puntuaciones más bajas que recibe China tanto en términos absolutos, como en términos relativos con respecto a dos paneles de países representativos, respectivamente, de la región del Este asiático y Pacífico, y de países de ingresos medios-altos. Nos referimos a los indicadores 1.5 y 3.3, relativos a (i) “contrapesos no gubernamentales” (*Non-governmental checks*) y (ii) “participación ciudadana” (*civic*

³²⁷ Según estos autores, en el caso de la corrupción judicial, como muestran los principales estudios comparativos entre países, esta diferencia es muy significativa (recordamos en la Fig. 8.3 la confianza en los tribunales según el WVS). Los autores citan además la encuesta del *World Business Environment Survey* realizada por el Banco Mundial.

³²⁸ La lucha contra la corrupción no es novedoso en la China reformista, sí la creciente sofisticación y uso de la Ley para hacerlo. De hecho, la lucha anticorrupción entre 1983 y 1987 se saldó con más 150.000 miembros del PCCh expulsados y más de 500.000 amonestados (Baum, 1997, p. 422).

³²⁹ Los resultados y el ranking de los 44 subfactores reflejan una ponderación 50%-50% de dos fuentes: (i) un encuesta general realizada en las principales ciudades de cada país sobre un N de 1000 respondentes; y (ii) las respuestas a un cuestionario cerrado realizado a académicos y profesionales locales con experiencia en derecho civil y comercial, criminal, derecho laboral, etc. Tomados en su conjunto, afirman desde WJP, estas dos fuentes —que incluyen 87 preguntas basadas en percepciones y 56 en experiencia— ofrecen una imagen representativa de las experiencias y percepciones de los ciudadanos con respecto (i) al gobierno, (ii) la policía, (iii) el sistema judicial, (iv) así como la transparencia y rendición de cuentas del Estado o (v) el grado de corrupción.

³³⁰ Dados los altísimos niveles de aprobación que recibe el gobierno chino, estos individuos que deciden confrontar al sistema son objetivamente (y sin emitir un juicio de valor) una reducida minoría. Aún así, resulta chocante bajo el prisma de la cultura política liberal que el gobierno encarcele a defensores de los derechos humanos cuando sus acciones tienen repercusión pública. Estos hechos, que reciben una amplia cobertura (más o menos interesada) en los medios de comunicación occidentales, tienden indefectiblemente a perjudicar la imagen de China en Occidente.

participation), asociado este último a la “efectividad” de la participación ciudadana en la política y que incluye las protección de las libertades de opinión, expresión y asociación (WJP, 2015, p. 12), así como a (iii) todos aquellos relacionados con libertades fundamentales (4.4-4.8).

2) A pesar de esta heterodoxia *formal* en la gobernanza, como muestra la Fig. 8.9, China recibe puntuaciones superiores, y similares al promedio de los dos paneles de referencia, en aquellos aspectos que pueden considerarse como *resultados* institucionales, esto es, como bienes públicos con carácter *universal* (al margen de la cultura política subyacente). Esto sucede con la mayoría de indicadores relativos a (i) la *administración de la justicia civil*, con la notable excepción del modo *normativo* de conseguirlo (i.e., sin interferencia del gobierno); (ii) la *ausencia de corrupción*; y (iii) al *cumplimiento del marco regulatorio*, con la excepción del respeto a los procedimientos y la compensación económica asociada a la expropiación.

Tres comentarios están en orden. Primero, las puntuaciones que recibe China son más altas en aquellos aspectos más técnicos (relativos al *yong*) y que menos se prestan a una valoración normativa (relativa al *ti*): e.g., la efectividad del cumplimiento de las regulaciones, o la celeridad de la justicia y la facilidad de acceso a la misma³³¹. Segundo, el que la opinión de expertos locales seleccionados por WJP pondere con un 50% de la puntuación final es muy probable que tienda a penalizar los *resultados* institucionales que obtiene China en aquellas áreas en las que su heterodoxia institucional es especialmente elevada con respecto al RIIO³³². De hecho, una simple mirada a los datos de la Fig. 8.9 evidencia una sospechosa y llamativa correlación entre (i) las puntuaciones más bajas y (ii) el margen del gobierno para actuar en un modo *motivacional* y no constreñido por contrapesos externos. Tercero, los dos comentarios precedentes parecen consistentes con la adopción explícita por parte de WJP (2015, p. 10) de una visión normativa universalista de los derechos humanos que, naturalmente, se asienta en la concepción de libertades fundamentales asociadas al Estado de derecho de corte liberal.

³³¹ Si miramos el ranking sobre los 112 países incluidos en WJP (2015), este contraste es llamativo. Así, en lo que serían fundamentalmente *resultados* de la acción pública, China ocupa la posición 41 en “ausencia de corrupción”, mejor que cualquier otro gran país emergente (Sudáfrica, Rusia, Turquía, Brasil, India, Argentina, México, Ucrania; En “orden y seguridad” 38; en la calidad de la “justicia criminal”, 47. Sin embargo, China llega a esos resultados mediante una *forma* de gobernanza en la que ocupa el puesto 87 en “restricciones sobre el poder del gobierno” y en “gobierno abierto”, y el 99 en “derechos fundamentales”.

³³² Puesto que los expertos seleccionados por el WJP (con sede en Washington) tienden a compartir, o al menos conocer, la visión del RIIO. Esto puede suceder, e.g., respecto a la corrupción judicial (índice 2.2) ya que, como vimos en la Fig. 8.3, los ciudadanos chinos encuestados en la sexta ronda del WVS muestran una elevada confianza en los tribunales.

El análisis de la evidencia empírica que hemos presentado en este subapartado 4.3 corrobora las previsiones de nuestro modelo. En condiciones de elevada *transmisibilidad*, el conjunto del DII asume una orientación inequívocamente *activista* que está regulada por una vía primordialmente *motivacional*, y que, aunque impregna a las funciones institucionales jurídico-judicial y de protección de los DP de una significativa heterodoxia *formal*, produce tendencialmente una convergencia con los *resultados* que la TED/NEI espera de tales funciones. Llegados a este punto podemos dar el **primer corolario de H1** (relativo a la consistencia *adaptativa*) y el **primer corolario de H2** (relativo a la consistencia *simbólica*) por validados.

4.4 Recapitulando: las instituciones de un Estado *activista* orientado al desarrollo

Llegados a este punto, realizamos una breve recapitulación de las principales conclusiones relativas al DII que pueden extraerse del Análisis Contingente. En realidad, como muestra el resumen de la Fig. 8.10, todo el proceso que lleva a la formulación y posterior validación de las dos hipótesis no hace más que hacerse cargo, tanto desde una perspectiva teórica como empírica, de la existencia de la *equifinalidad* institucional.

En el caso de las reformas chinas, la *equifinalidad* institucional ha quedado suficientemente acreditada por la capacidad de China para lograr *resultados* ortodoxos a través de *formas* compatibles con un Estado activista. Y esto tiene una serie de implicaciones institucionales que, consideradas en su conjunto, permiten dar por esclarecida la PIC:

1) Las instituciones reformistas chinas no surgen al azar, sino que son el resultado de una *intencionalidad* política que, orientada a la modernización del país y, en un sentido más amplio, a la recuperación de la centralidad en el mundo, impulsa un cambio institucional en un modo predominantemente jerárquico. Se confirma así la previsión de nuestro modelo de que, en condiciones de ausencia de coacción totalitaria, la cultura política paternalista sínica debe proyectarse en las *formas* que regulan la meta-institución del juego político (Estado *activista*), y, por tanto, impregnar con su heterodoxia al conjunto de instituciones que conforman el DII. En este sentido, esta tesis revela cuatro fenómenos de singular relevancia:

i) Desde un prisma superficial y desarraigado, que sólo considera la traza *etic* que dejan las instituciones del DII en N4, se produce una ficción *formalista* y en esencia *ainstitucional*

que se limita a constatar lo que, por obvio, carece de significado institucional sustantivo: China es un régimen autocrático de partido único en el que, en ausencia de una separación de poderes, el gobierno tiene la potestad de interferir en el sistema judicial cuando lo crea conveniente. En consecuencia, la protección de los DP no puede resultar creíble por la vía ortodoxa de los contrapesos *imperativos* que limitan la acción del gobierno.

ii) La PIC surge al valorar bajo un prisma *emic* liberal (del RIIO) la traza de N4 que dejan las instituciones chinas. O, en un sentido más preciso, de *re-arraigar* dicha realidad extra-institucional en un sustrato cultural que no le corresponde y que es inconsistente desde un punto de vista simbólico. Este sesgo *eurocéntrico* en el análisis institucionalista, que generalmente pasa desapercibido, es algo que ya anticipamos al realizar un análisis crítico de los índices de calidad institucional que generaban la PIC en el subapartado 3.2 del Cap. 6. Sin embargo, los propios diseñadores del *Rule of Law Index* del WJP se encargan de recordarnos el motivo subyacente de este sesgo cuando afirman que, puesto que “las sociedades tienen diferentes reglas e instituciones para establecer el Estado de derecho”, el foco principal de este índice recae “en los resultados del Estado de derecho” y no “en los medios institucionales” para lograrlo (Botero y Ponce, 2011, p. 16). Esto, obviamente, podría valer para distinguir, en la línea con la literatura de Variedades de Capitalismo, matices que diferencian, por poner un ejemplo, el Estado de derecho en Estados Unidos y Alemania. Sin embargo, esta bienintencionada afirmación no resulta creíble en el caso de un país con una cultura política paternalista como China, y que, como vimos, recibe puntuaciones muy bajas en todos aquellos aspectos en los que se manifiestan las *formas* institucionales asociadas al Estado *activista*. Así pues, y dado que estos autores sí que reparan en la necesidad de adoptar un enfoque sustantivista —que valora no “las leyes escritas (de jure)” sino cómo “se implementan en la práctica (de facto)” (p. 16)—, lo que emerge en su desnudez es una clara incapacidad para distinguir las *formas* institucionales de los *resultados*. O, dicho de otro modo, el efecto habitual del sesgo *eurocéntrico* es confundir las *formas* del dominio normativo con los *resultados* del dominio positivo, produciendo una

especie de *positivación* de las *formas* culturalmente arraigadas de un orden liberal que, fruto de un proceso evolutivo secular que es contingente³³³, dejan de percibirse como tales³³⁴.

iii) Esta tesis, y en particular este último capítulo, demuestra que a pesar de su heterodoxia *formal*, emerge una realidad sustantiva que, una vez arraigada en sus filtros *emic*, produce *resultados* institucionales que paulatinamente convergen con los que prevé la TED/NEI en lo que hemos denominado como *dominio positivo*. En el caso de la China reformista estos resultados se logran, no cabe duda, de una forma *sui generis* que refleja el inerradicable (por arraigado) *activismo* del Estado chino. Aún así, las reformas chinas ofrecen una evidencia contundente de que existen modos de materializar la *equifinalidad* institucional: e.g., mediante una gobernanza crecientemente consultiva que responde a un imperativo ético; a través de un legalismo *estatista* que desarrolla un “Imperio *por* la ley” para la gran mayoría de necesidades de los agentes institucionales, incluida la protección de los DP.

iv) En este capítulo hemos mostrado que los *resultados* que producen las instituciones chinas son cada vez más ortodoxos, y por tanto convergen con los que produce el RIIO. Sin embargo, hasta ahora nos hemos centrado en el lado chino de la convergencia, y sólo hemos demostrado desde una perspectiva teórica relativa al juego social que todo compromiso creíble es en esencia *motivacional*. Corresponde ahora no sólo reconocer la *mitificación* de la vía *imperativa* bajo el prisma dominante de la ciencia política occidental³³⁵ (como vimos en el apdo. 3 del Cap. 3) —o de la componente *formal* (en el sentido de superficial) de los referentes institucionales que asume la praxis dominante de la NEI³³⁶ (e.g., reglas, procedimientos, etc.)—, sino también señalar las limitaciones adaptativas que se esconden bajo la *ficción formalista* en el RIIO. En efecto, como muestra la Fig. 8.10, los *resultados* institucionales del RIIO distan de ser ideales en la realidad: e.g., la separación de poderes es imperfecta, el Estado tiene multitud de medios, más o menos sofisticados, para socavar la protección de los derechos económicos asociados a los DP. Así, parece claro que la mera existencia (a) de una democracia multipartidista, (b) de los elementos formales (N3/N4) del

³³³ No es una evolución con carácter universal, como muestra el hecho de que existen otras culturas políticas diferentes.

³³⁴ De hecho, la cultura política y legal que da pie y sostiene el Imperio de la ley requirió un cambio cultural en Europa considerable que sólo maduraría tras siglos de evolución: desde el feudalismo a la era moderna (Clark, 1999).

³³⁵ La doctrina relativa al *Rule of Law*, aunque data de finales del siglo XIX, va adquiriendo progresivamente un énfasis mayor en los aspectos *formales* que en los *sustantivos* (Clark, 1999).

³³⁶ Recuérdese en el Cap. 6 las críticas de Arruñada (2007; 2009) a los informes *Doing Business* del Banco Mundial que se centran en indicadores de gobernanza sustentados en reglas.

Estado de derecho, incluyendo una teórica separación de poderes, o (c) de una protección jurídica universal y absoluta de los DP, no es garantía de que se produzcan los *resultados* esperados, ni siquiera cuando los elementos *procedimentales* de tales instituciones se asientan en una cultura política liberal. En suma, las instituciones deben ser juzgadas bajo un prisma sustantivo y en base a sus propios méritos. Así, al igual que en un Estado activista (y autocrático), la democracia, como recuerda Przeworski (1991), debe en última instancia ser justa y efectiva, es decir generar resultados *sustantivos*.

2) Lo antedicho nos lleva a la causa de la PIC y nos permite validar el ***segundo corolario de H1***. La PIC surge de la superposición de dos sesgos: un sesgo *eurocéntrico* que valora las instituciones chinas desde un *emic* incorrecto (simbólicamente inconsistente), y un sesgo *formalista o procedimentalista*³³⁷ que sobrepondera el efecto sustantivo de los elementos institucionales (N3/N4) de las instituciones del RIIO en detrimento de los filtros normativos (N2) y constitutivos (N1) subyacentes. Y esto a su vez está en última instancia asociado a los dos objetivos teórico-metodológicos que esta tesis ha pretendido resolver: (a) la incapacidad de la TED para hacerse cargo de que el compromiso reformista *sólo* puede ser creíble en un sentido *motivacional*, y nunca sólo imperativo; y (b) la incapacidad de la NEI desarraigada para relacionar *forma y función* institucional de modo a esclarecer cómo el sustrato cultural, que arraiga el N3 de la acción intencional, condiciona el marco institucional que es posible.

3) El arraigamiento de N3 en N2/N1 no predetermina la consistencia adaptativa del marco institucional. Los *resultados* institucionales que realmente se producen se determinan en el juego político en N3. Así, compartiendo el mismo sustrato cultural y los objetivos más generales con la China de Deng, el maoísmo no logró generar un compromiso reformista bien orientado y creíble que fuera conducente al desarrollo económico³³⁸.

Más allá de que los argumentos precedentes demuestran que el monocultivo institucional que predomina en la TED/NEI carece de fundamentos teóricos, y no se sostiene a la luz de la evidencia empírica, esta tesis también avanza nuestra comprensión sobre dos aspectos centrales para cualquier análisis institucional *arraigado*, y que a continuación resumimos muy brevemente:

³³⁷ Que en el fondo, se podría argumentar, es también un tipo de sesgo en gran medida *eurocéntrico*, pues es menos frecuente bajo un modo predominante de cognición holística.

³³⁸ Como vimos en el Cap. 7, las *formas* institucionales finales que asumió el DII —un Estado *activista* en revolución permanente, con un poder judicial casi inexistente y la abolición de la propiedad privada—, sencillamente estuvieron lejos de satisfacer los resultados necesarios que prevé la TED dentro del dominio positivo.

1) El arraigamiento cultural, por la vía de la *meta-institución* del juego político, afecta al conjunto de las instituciones que articulan la acción colectiva. En consecuencia, nuestro modelo prevé que las instituciones de menor jerarquía deben ser *isomórficas* con respecto a las de mayor jerarquía, y todas ellas reflejar los rasgos básicos del modo de gobernanza activista. Así, por ejemplo, el caso paradigmático de la protección de los DP asociados a la tierra en China — un tema especialmente sensible como muestran los numerosos *incidentes de masas* a los que ha dado lugar— refleja la heterodoxia meta-institucional del Estado activista. Por consiguiente, y a pesar de las mejoras para poner coto a la expropiación abusiva por parte de los gobiernos locales, y para dotar de derechos económicos efectivos a la tenencia de la tierra en usufructo — lo que supone en cierta medida una privatización *de facto*, pero no *de jure*³³⁹—, el Estado no ofrece una protección absoluta de tales DP. Aun así, en línea con la tesis de Ginsburg (2012), si bien dicha protección está supeditada en casos excepcionales al más amplio imperativo desarrollista, la probabilidad de expropiación abusiva por parte de los poderes públicos es percibida como lo suficientemente baja para no desincentivar la inversión. Además, en coherencia con la concepción orgánica Estado-sociedad del Estado activista, la mayoría de los *incidentes* que se producen revisten un carácter sólo económico (e.g., mejores compensaciones), y no de reivindicación política³⁴⁰.

2) La construcción de la credibilidad por la vía *motivacional* sólo se entiende en un sentido dinámico, y por tanto debe estudiarse bajo una perspectiva diacrónica. Así, la credibilidad, como resultado endógeno de un juego, sólo puede emerger en el marco de un proceso progresivo de señalización a partir de la acción política, como sostiene la Teoría del Compromiso Conductual (TCC). La progresiva desaparición de la incertidumbre asociada a la era Deng —y reflejada en una heterodoxia transitoria (o de *proceso*)—, corrobora este principio en múltiples ámbitos³⁴¹.

³³⁹ Entre otros motivos para perseguir la meta adaptativa de una mayor productividad agrícola, permitiendo a los campesinos que emigran a la ciudad *vender* sus derechos mediante retribución. Esto permite una explotación a mayor escala que se lleva a cabo a través de cooperativas, y no mediante el surgimiento de una nueva clase de terratenientes (aún un tabú social en China).

³⁴⁰ Véase al respecto Tong y Lei (2010).

³⁴¹ Fu (2000) nos ofrece en su tesis doctoral un interesante análisis sobre el proceso de generación de un compromiso creíble en relación a la protección de la IDE: desde los inversores pioneros de los 80s, todos chinos de ultramar con conexiones políticas, hasta la progresiva consolidación de un marco legal percibido de modo general como seguro.

CONCLUSIONES

El proceso de desarrollo chino es consistente con la NEI *northiana*: la evidencia empírica muestra que China logra los *resultados* institucionales universales que prevé la TED mediante *formas* institucionales culturalmente condicionadas que funcionan precisamente por estar arraigadas. No existe, pues, la PIC, y cualquier heterodoxia es sólo relativa a los referentes institucionales y culturales occidentales.

Este trabajo muestra que la PIC es un artificio provocado por una visión desarraigada de la NEI que confunde *forma* y *función* institucional y que, aquejada de un doble sesgo *eurocéntrico* y *formalista*, es incapaz de contemplar y, menos aún, operativizar la *equifinalidad* institucional. Esto se manifiesta en la praxis dominante del monocultivo institucional en la TED y, en el conjunto de la Ciencia Económica, en una mitificación de las constricciones *imperativas* que, al ignorar que todo compromiso *creíble* es *resultado* endógeno de un juego —y que, aunque se puede señalar, por su esencia *motivacional* no se puede diseñar—, dificulta el estudio de la acción social (y por tanto económica) en una cultura colectivista como la china.

Al analizar las reformas desde un enfoque institucionalista arraigado, observamos que, durante la primera fase reformista, las diversas constricciones políticas y materiales llevan a un Deng pragmático a adoptar un enfoque gradualista y experimental. En el contexto de este pilotaje institucional *aproximado* surgen las conocidas como *instituciones transitorias*. Sin embargo, estas instituciones de segundo óptimo que generan la PIC —por su heterodoxia en cuanto a la protección de los DP—, funcionan por ser *viabiles* y *efectivas*, es decir, por una *forma* institucional compatible con el sistema de incentivos y que produce los *resultados* ortodoxos que espera la TED.

El pilotaje institucional crecientemente sofisticado, centralizado y jerárquico de la era post-Deng acaba con las instituciones transitorias y revela con creciente nitidez una heterodoxia meta-institucional más honda que impregna al conjunto de las instituciones y que expresa su arraigamiento en una cultura política paternalista y colectivista. Esta inerradicable heterodoxia *sustantiva* —previamente oculta tras la heterodoxia reformista de *proceso* (*gradualismo* vs. *big bang*) de la era Deng— se manifiesta en *formas* institucionales *consistentes* tanto en sentido *adaptativo* (producen los *resultados* institucionales necesarios para el desarrollo) como *simbólico*: *formas* compatibles con un Estado *activista* en el que prevalece una concepción *orgánica* (no

antagónica) de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y en última instancia con un modo de gobernanza basado en compromisos que sólo son *creíbles* en un sentido *motivacional* o ético (y no por las constricciones externas o contrapesos del Estado de derecho liberal).

En la plasmación contingente de su cultura política [proyección N2 → N3], la China actual puede caracterizarse como un modelo *sui generis* de Estado activista *máximo* tanto por el amplio margen político del que dispone su élite política para impulsar su proyecto de modernización, como por asumir la opción de máxima *implicación* compatible con una economía de mercado: ser juez y parte principal del juego económico. Esta latitud política para gobernar sin someterse a constricciones imperativas, unida a la amplitud de lo que pretende controlar mediante su intervención directa en la esfera económica (y también social), sitúa a China en las antípodas del RIIO, y explica su penalización en los principales índices de calidad institucional.

En general, el pilotaje institucional en la China actual persigue metas adaptativas con la única restricción, propia del Estado activista, de no perder el control sobre tal pilotaje. Esto se traduce en una estrategia doblemente *bifurcada*:

- 1) En las esferas política y social no hay la simetría entre autonomía privada y autonomía pública (o participativa) característica del orden liberal, sino que la versión iliberal *estatista-activista* de gobernanza china produce una disyunción entre ambas esferas. El Estado sella *de facto* dos ámbitos jurídicos/políticos diferenciados: preserva la autonomía privada necesaria para satisfacer las libertades exigibles por la mayoría de los ciudadanos así como para soportar una economía de mercado, pero excluye la extensión de los derechos jurídicos a cualquier ámbito público que interfiera con sus metas desarrollistas impulsadas en un modo crecientemente consultivo, pero en última instancia jerárquico.
- 2) En la esfera económica emerge un tipo *sui generis* de capitalismo de Estado que refleja una estrategia sectorial que distingue entre sectores *normales* y otros —que constituyen un grupo singularmente amplio— que el gobierno chino considera de elevado valor estratégico en términos de su contribución a la seguridad nacional así como al fortalecimiento tecnológico y económico del país. Esta estrategia bifurcada pretende (i) establecer un sistema de incentivos que lleve a una convergencia con los resultados institucionales esperables por la TED, y a la vez

(ii) preservar el objetivo político del gobierno central de controlar los sectores estratégicos y situarse en las posiciones de mando de la economía.

Este análisis muestra además que en China, por su arraigamiento en una cultura política paternalista, las instituciones centrales para el desarrollo económico, como el *mercado*, la *estructura de propiedad empresarial*, el *sistema jurídico-judicial*, o los *derechos de propiedad*, no pueden entenderse desde los filtros normativos de una cultura política liberal. Interpretados adecuadamente en una lógica *emic* sínica, estos conceptos no son *resultados* institucionales que deben ser garantizados en un modo absoluto y garantista por poseer un valor normativo *per se*, sino sólo medios hábiles —retales de “tecnología” institucional que China adopta en una lógica *ti-yong*— supeditados a la consecución de los objetivos de modernización y fortalecimiento nacional que impulsa la élite china en un modo eminentemente jerárquico.

Esta tesis pone de manifiesto, además, que el *eurocentrismo* prevalente en la TED (y en la NEI desarraigada y *referentista* que acoge en su seno) lleva implícito una ficción *procedimentalista* y *universalista* que tiende a sobrevalorar tanto la *efectividad* institucional de las constricciones supuestamente imperativas —e.g., el marco jurídico del Estado de derecho—, como los *resultados* institucionales del RIIO. De hecho, avalando la posibilidad real de *equifinalidad* en las *formas* institucionales, la evidencia empírica muestra que, bajo una perspectiva estrictamente adaptativa que desactiva los implícitos normativos, las instituciones chinas producen *resultados* que se asemejan más a los del RIIO de lo que en general se asume desde la atalaya *emic* eurocéntrica.

Finalmente, el desarrollo teórico-metodológico que ofrece este trabajo, así como la evidencia empírica, muestran que, desde una perspectiva institucionalista *northiana*, las capas normativas profundamente arraigadas proveen continuidad institucional mediante un mecanismo de causalidad constitutiva. Es decir, la dependencia de trayectoria cultural define la condición de posibilidad de cualquier evolución institucional futura, pero no determina las *formas* finales que emergen. Así, y puesto que el análisis de los fenómenos complejos sólo permite realizar predicciones tendenciales o sobre la emergencia de patrones, pero no de eventos concretos, esta tesis prevé que, salvo choques desestabilizadores, las instituciones chinas seguirán ofreciendo en un futuro los *resultados* necesarios para alcanzar crecientes cotas de desarrollo, aunque siempre reflejando una heterodoxia meta-institucional en sus configuraciones o *formas*.

A modo de epílogo, y puesto que el marco teórico desarrollado reconoce y se hace cargo de la radical heterodoxia *civilizatoria* del sustrato cultural chino, no es descartable que, conforme China vaya recuperando la *centralidad* en el mundo, se ponga de relieve una intencionalidad hasta aquí enmascarada: la no aceptación del concepto occidental de modernidad, impregnado de una orientación individualista (N1), al menos como punto terminal de la noción de *progreso* humano. En línea con los planteamientos de consistencia simbólica, conviene recordar con el filósofo neoconfuciano Tu Weiming, que, aunque todo indica que los chinos emergerán victoriosos del juego *darwiniano* del capitalismo global, no cabe inferir de ello la obtención de una satisfacción radical que sacie los anhelos de expresar más plenamente un arraigado sentimiento *sinocéntrico* de superioridad cultural (o *Complejo del Reino del Centro*). Cabe contemplar, por tanto, la posibilidad de que la modernización de China sea sólo un punto de paso, y que su élite política aspire a saltar directamente desde la *premodernidad* hacia una *posmodernidad* aún por definir.

BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. y Johnson, S. (2005). Unbundling Institutions. *Journal of Political Economy*, 113(10), 949-995.
- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. A. (2001). The colonial origins of comparative development: An empirical investigation. *American Economic Review*, 91(5), 1369–1401.
- Acemoglu, D., Johnson, S. y Robinson, J. A. (2005). Institutions as a fundamental cause of long-run growth. *Handbook of economic growth*, 1, 385-472.
- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown Pub.
- Adorno, T. y Horkheimer, M. (1994). *Dialéctica de la ilustración* (Trad. J. J. Sánchez). Valladolid: Trotta (Original en alemán, 1969).
- Ahrens, J. y Jünemann, P. (2010). *Transitional institutions, institutional complementarities and economic performance in China: A 'Varieties of Capitalism' approach*. (No. 2010-11). Ordnungspolitische Diskurse.
- Ai, J. (2008). The Refunctioning of Confucianism: The Mainland Chinese Intellectual Response to Confucianism since the 1980s. *Issues and Studies*, 44(2), 29-78.
- Allen, F., Qian, J. y Qian M. (2005). Law, finance, and economic growth in China. *Journal of financial economics*, 77(1), 57-116.
- Allen, F., Qian, J. y Qian M. (2008). China's financial system: past, present, and future. Capítulo 14 en L. Brandt y Th. Rawski (Eds.), *China's Great Economic Transformation* (pp. 506-568). Nueva York: Cambridge University Press.
- Almond, G. A. (1956). Comparative political systems. *The Journal of politics*, 18(03), 391-409.
- Alonso, J. A. y Garcimartín, C. (2008). *Acción colectiva y desarrollo: el papel de las instituciones*. Madrid: Editorial Complutense.
- Alonso, J. A. y C. Garcimartín (2011). Criterios y factores de calidad institucional: un estudio empírico. *Revista de Economía Aplicada*, 19(55), 5-23.
- Amable, B. (2003). *The diversity of modern capitalism*. Oxford University Press.
- Ambady, N. y J. Bharucha (2009). Culture and the brain. *Current Directions in Psychological Science*, 18(6), 342-345.
- Andersen, P. B., Emmeche, C., Finnemann, N. O. y Christiansen, P. V. (2000). *Downward causation: Minds, bodies and matter*. Aarhus University Press.
- Anderson, J. (2007): Is China Export Led?, *UBS Investment Research Asian Focus*. 27 September, 2007.
- Argawal, M. (2010): Reforms in the People's Republic of China: Achieving Growth with Price Stability. En, K. Gerhaeuser et al. (Eds.), *Resurgent asian giants: lessons from the People's Republic of China and India*. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank.
- Arndt, C. (2008). The politics of governance ratings. *International Public Management Journal*, 11(3): 275-297.
- Arruñada, B. (2007). Pitfalls to avoid when measuring institutions: Is Doing Business damaging business? *Journal of Comparative Economics*, 35(4): 729-747.
- Arruñada, B. (2009). How doing business jeopardises institutional reform. *European Business Organization Law Review*, 10(04): 555-574.

- Arshinov, V. y Fuchs, C. (Eds.). (2003). *Causality, emergence, self-organisation*. Moscú: NIA-Priroda.
- Arthur, W. B. (2013). *Complexity economics: a different framework for economic thought*. Oxford University Press.
- Aoki, M. (2001). *Toward a comparative institutional analysis*. The MIT Press.
- Aoki, M. (2010). Understanding Douglass North in game-theoretic language. *Structural Change and Economic Dynamics*, 21(2): 139-146.
- Aoki, M. (2012). The Five Phases of Economic Development and Institutional Evolution in China, Japan, and Korea. *Institutions and Comparative Economic Development*, 13.
- Arnason, J. P. (2003). *Civilizations in Dispute: historical questions and theoretical traditions* (Vol. 8). Boston: Brill.
- Aron, J. (2000). Growth and institutions: a review of the evidence. *The World Bank Research Observer*, 15(1), 99-135.
- Ashraf, Q. y Galor, O. (2007). *Cultural Assimilation, Cultural Diffusion and the Origin of the Wealth of Nations* (Working Paper, No. 2007-03). Brown University, Department of Economics.
- Banco Mundial (1991). *Informe sobre el desarrollo mundial 1991. La tarea acuciante del desarrollo*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (1993). *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Banco Mundial (2005a). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2005b). *Review of World Bank Conditionality: The Theory and Practice of Conditionality: A Literature Review* (SecM2005-0390/7), DEC, July 2005.
- Banco Mundial (2005c). *A better investment climate for everyone. World Development Report*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2006). *World Development Report 2006: Equity and Development*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2008). *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*. World Bank & Commission on Growth. Washington, DC: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2012). *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative High-Income Society*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Barzel, Y. (1997). *Economic analysis of property rights*. Cambridge University Press.
- Basu, K. (1986). One kind of power. *Oxford Economic Papers*, 38(2), 259-282.
- Basu, K. (2001). The role of norms and law in economics: An essay on political economy. Capítulo 9 en J. W. Scott y D. Keates (Eds.), *Schools of Thought: Twenty Five Years of Interpretive Social Science* (pp. 154-178). Princeton University Press.
- Baum, R. (1996). *Burying Mao: Chinese politics in the age of Deng Xiaoping*. Princeton University Press.
- Baum, R. (1997). The Road to Tiananmen: Chinese Politics in the 1980s. Capítulo 5 en R. MacFarquhar (Ed.), *The politics of China: the eras of Mao and Deng* (pp. 340-471). Cambridge University Press.
- Besley, T. y Ghatak, M. (2010) Property rights and economic development. En D. Rodrik y M. Rosenzweig (Eds.), *Handbook of Development Economics*, Vol. 5 (pp. 4525-4595). Elsevier.

- Bell, D. A. (2010). *China's New Confucianism: Politics and Everyday Life in a Changing Society*. Princeton University Press.
- Benjamin, D., Brandt, L., Giles, J. y Wang S. (2008). Income inequality in the transition period. Capítulo 18 en L. Brandt y Th. Rawski (Eds.), *China's Great Economic Transformation* (pp. 729-775). Nueva York: Cambridge University Press.
- Berzosa, C. (2006): Economía del subdesarrollo y subdesarrollo de la economía. *Principios: Estudios de Economía Política*, (4), 5-22.
- Beugelsdijk, S., Maseland, R. y Hoorn, A. (2015). Are scores on Hofstede's dimensions of national culture stable over time? A cohort analysis. *Global Strategy Journal*, 5(3), 223-240.
- Biggart, N. W. (1991). Explaining Asian economic organization. *Theory and Society*, 20(2), 199-232.
- Blondel, J. y Inoguchi, T. (2002). Political cultures do matter: Citizens and politics in Western Europe and East and Southeast Asia. *Japanese Journal of Political Science*, 3(02), 151-171.
- Blondel, J. y Inoguchi, T. (2006). *Political cultures in Asia and Europe: citizens, states and societal values*. Routledge.
- Bond, M. H. (1993). Emotions and their expression in Chinese culture. *Journal of Nonverbal Behavior*, 17(4), 245-262.
- Bond, M. H. (2002). Reclaiming the Individual From Hofstede's Ecological Analysis -A 20-Year Odyssey: Comment on Oyserman et al. (2002)". *Psychological Bulletin*, 128(1), págs. 73-77.
- Botero, J. C. y Ponce, A. (2011). *Measuring the rule of law* (Working Paper Series, WPS No. 001). The World Justice Project.
- Bowles, S. y Gintis, H. (2000). Walrasian economics in retrospect. *Quarterly Journal of Economics*, 1411-1439.
- Brandt, L. y Rawski, Th. (Eds.) (2008). *China's Great Economic Transformation*. Nueva York: Cambridge University Press
- Brodsgaard, K. (2010): Governing Capacity and Institutional Change in China in the Reform Era. *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, 28(1), 2010.
- Bromley, D. W. y Yao, Y. (2006): Understanding China's Economic Transformation. Are there lessons here for the developing world? *World Economics*, 7(2), 73-95.
- Brunner, K. A. y Klauninger, B. (2003). An integrative image of causality and emergence. En V. Arshinov y C. Fuchs (Eds.), *Causality, emergence, self-organisation* (pp. 23-35). Moscú: NIA-Priroda.
- Buckley, C. (2013, 19 de agosto). China Takes Aim at Western Ideas. *New York Times* [en línea]. Disponible en <http://www.nytimes.com/2013/08/20/world/asia/chinas-new-leadership-takes-hard-line-in-secret-memo.html?> [2014, 7 de mayo].
- Bustelo, P. (1998). *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid: Síntesis.
- Bustelo, F. (1999). De las limitaciones de la historia económica global: a propósito de un libro de David S. Landes, La riqueza y la pobreza de las naciones. *Revista de Historia Económica* 17(03), 699-706.
- Bustelo, P. (2003). Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá. En *Estudios de Historia de pensamiento económico: homenaje al Profesor Francisco Bustelo García del Real* (pp. 741-756). Madrid: Universidad Complutense.
- Burki, S. y Perry, G. (1998): *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, DC: Banco Mundial.

- Byrne, D. S. (1998). *Complexity theory and the social sciences: an introduction*. Nueva York: Psychology Press.
- Byrne, D. S. y Callaghan, G. (2014). *Complexity theory and the social sciences: The state of the art*. Nueva York: Routledge.
- Caballero, G. (2004). Instituciones e historia económica: enfoques y teorías institucionales. *Revista de economía institucional*, 6(10), 135-157.
- Caballero, G. y Arias, X. C. (2013). De la Nueva Economía Institucional al análisis institucional moderno en las ciencias sociales. Capítulo 1 en X. C. Arias y G. Caballero (Eds.), *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas* (pp. 17-40). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Cabestan, J. P. (2005). The many facets of Chinese nationalism. *China perspectives*, 59.
- Cai, F. et al. (2008). The Chinese Labor Market in the Reform Era. Capítulo 6 en L. Brandt y Th. Rawski (Eds.), *China's Great Economic Transformation* (pp. 167-214). Nueva York: Cambridge University Press.
- Campbell, J. L. (2004). *Institutional change and globalization*. Princeton University Press.
- Campbell, J. L. (2010). Institutional reproduction and change. *The Oxford handbook of comparative institutional analysis*, 86-115.
- Cao, Y. (2004). Behind the rising meritocracy: Market, politics, and cultural change in urban China. *Social Science Research*, 33(3), 435-463.
- Carney, M., Gedajlovic, E. y Yang, X. (2009). Varieties of Asian capitalism: Toward an institutional theory of Asian enterprise. *Asia Pacific Journal of Management*, 26(3), 361-380.
- Chai, S. K. (2003, julio). *Culture, rationality and economic institutions in east Asia: the Chinese family firm*. Trabajo presentado en el 15th Annual Meeting of the Society for the Advancement of Socio-Economics, Aix-en-Provence, Francia.
- Chan, J. (1997). An alternative view. *Journal of Democracy*, 8(2), 35-48.
- Chan, J. (1999). A Confucianan perspective on human rights for contemporary China. *The East Asian challenge for human rights*, 212.
- Chan, W. T. y Adler, J. (2000). *Sources of Chinese tradition* (Vol. 2). Columbia University Press.
- Chang, H. J. (2005). Globalization, Global Standards, and the Future of East Asia. *Global Economic Review*, 34(4), 363-378.
- Chang, H. J. (2006). La relación entre las instituciones y el desarrollo económico. Problemas teóricos claves. *Revista de Economía Institucional*, 8(14), 125-136.
- Chang, H. J. (2010). Institutions and economic development: theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics*, 7(4), 473.
- Chang, H. J. y Evans P. (2005). The Role of Institutions in Economic Change. En G. Dymski y S. Da Paula (Eds.), *Remaining Growth*. London: Zed Press.
- Chen, J. (1999). Market economy and the internationalization of civil and commercial law in the People's Republic of China. Capítulo 4 en K. Jayasuriya (Ed.), *Law, Capitalism and Power in Asia: the Rule of Law and Legal Institutions* (pp. 69-94). London: Routledge.
- Chen, J. (2008). *Chinese law: context and transformation*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Chen, Jian (2005). *La China de Mao y la Guerra Fría* (Trad. T. Fernández y B. Eguibar). Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica. (Original en inglés, 2001).

- Chen, Jian (2000) Relaciones Internacionales. Capítulo 13 en T. Fisac y S. Tsang (Eds.), *China en transición. Sociedad, Cultura, política y economía* (pp. 393-424). Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Chen, L. y van Rhee, C. H. (2012). *Towards a Chinese Civil Code: Comparative and Historical Perspectives*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Chow, G. (2004): Economic Reform and Growth in China. *Annals of Economics and Finance*, 5(1), 127-152.
- Chow, G. (2007). *China's Economic Transformation*, (2a. ed.). Oxford: Blackwell Publishing.
- Clark, D. (1999). The many meanings of the Rule of Law. Capítulo 2 en K. Jayasuriya (Eds.), *Law, Capitalism and Power in Asia: the Rule of Law and Legal Institutions* (pp. 28-44). London: Routledge.
- Clarke, D. (2003): Economic Development and the Rights Hypothesis: The China Problem. *American Journal of Comparative Law*, 51.
- Clarke, D. (2007). Legislating for a market economy in China. *The China Quarterly*, 191, 567-585.
- Clarke, D. (2008). *China's legal system: New developments, new challenges* (No. 8). Cambridge University Press.
- Clarke, D., Murrell, P. y Whiting, S. (2008) The Role of Law in China's Economic Development. Capítulo 11 en L. Brandt y Th. Rawski (Eds.), *China's Great Economic Transformation* (pp. 375-428). Nueva York: Cambridge University Press.
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, 3(1), 1-44.
- Coase, R. H. (1999): The task of the Society. *IS- NIE Newsletter*, 2(2), 1-6.
- Coase, R. y Wang, N. (2012). *How China became capitalist*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Cox G. W. y McCubbins M. D. (2001). The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. En S. Haggard y M. D. McCubbins (Eds.), *Presidents, parliaments, and policy* (pp. 1-20). Cambridge University Press.
- CSIS (2016). *State and Market in Contemporary China: Toward the 13th Five-Year Plan*. S. Kennedy (Ed.), CSIS Freeman Chair in China Studies.
- CSIS (2016, mayo). *Perfecting China, Inc.: The 13th Five-Year Plan* [archivo de vídeo]. Simposio del Center for Strategic & International Studies (CSIS), Washington, 23 de mayo, 2013. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=neIrQ8gGLbQ> [2016, 8 de noviembre].
- Dale, G. (2011). Lineages of embeddedness: on the antecedents and successors of a Polanyian concept. *American journal of economics and sociology*, 70(2), 306-339.
- Dale, M. (2010). Humanism and Despotism: Jaspers and Hegel on Chinese History and Religion. *Existenz: An International Journal of Philosophy, Religion, Politics, and the Arts*, 5(1)
- Dalton, R. J. y Ong, N. N. T. (2005). Authority orientations and democratic attitudes: A test of the 'Asian values' hypothesis. *Japanese Journal of Political Science*, 6(02), 211-231.
- Damaska, M. R. (1986). *The faces of justice and state authority: a comparative approach to the legal process*. Yale University Press.
- De Jong, E. (2013). *Culture and Economics: On Values, Economics and International Business*. Londres: Routledge.
- De la Nuez, P. (2016, Noviembre). *¿Paralelos entre Friedrich Hayek y Ortega?* Conferencia en el Congreso La tradición liberal en torno a Ortega y Gasset, organizada por la Fundación Ortega - Maraón, Madrid.
- De Vries, J. (2008). *The industrious revolution*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Del Castillo, P. y Crespo, I. (1997). *Cultura política*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Deng, X. (1984). *Selected Works of Deng Xiaoping* (Vol. 2). Beijing: Foreign Languages Press.
- Deng, X. (1994). *Selected Works of Deng Xiaoping* (Vol. 3). Beijing: Foreign Languages Press.
- Denzau, A. T. y North, D. C. (1994). Shared mental models: ideologies and institutions. *Kyklos*, 47(1), 3-31.
- Denzin, N. K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods* (2a. ed.). Nueva York: McGraw-Hill.
- Dequech, D. (2003). Cognitive and cultural embeddedness: combining institutional economics and economic sociology. *Journal of Economic Issues*, 37(2), 461-470.
- Di, H. (1994). The most respected enemy: Mao Zedong's perception of the United States. *China Quarterly*, 137, 144-58.
- Diario del Pueblo (2010, 26 de agosto). China's officials told to assess stability risks before making policies. *Renmin Ribao* [en línea]. Disponible en: <http://english.cpc.people.com.cn/66102/7117937.html> [2014, 23 de junio].
- Diario del Pueblo (2012, 13 de noviembre). China never to copy Western political system. *Renmin Ribao* [en línea]. Disponible en: <http://en.people.cn/90785/8015973.html> [2015, 17 de abril].
- Dickson, B. J. (2005, noviembre). *Populist authoritarianism: The future of the Chinese communist party*. (Occasional Papers). Trabajo presentado en la conferencia “Chinese Leadership, Politics, and Policy”, Carnegie Endowment for International Peace, 2 de noviembre, 2005.
- Diermeier, D., J. M. Ericson, T. Frye y Lewis, S. (1997). Credible commitment and property rights: the role of strategic interaction between political and economic actors. En D. L. Weimer (Ed.), *The political economy of property rights* (pp. 20-42). Cambridge University Press.
- Diermeier, D., G. Egorov y Sonin, K. (2013). Endogenous property rights (No. w19734). *National Bureau of Economic Research*.
- DiMaggio, P. (1997). Culture and cognition. *Annual review of sociology*, 23(1), 263-287.
- Dittmer, L. (2004). Leadership Change and Chinese Political Development. Capítulo 2 en Zhu et al. (Eds.), *The new Chinese leadership: Challenges and opportunities after the 16th Party Congress* (pp. 10-32). Cambridge University Press.
- Dixit, A. (2007). Evaluating recipes for development success. *The World Bank Research Observer*, 22(2), 131-157.
- Dixit, A. (2009). Governance institutions and economic activity. *The American Economic Review*, 3(24).
- Djankov, S., Glaeser, E., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. y Shleifer, A. (2003). *The new comparative economics*. *Journal of comparative economics*, 31(4), 595-619.
- Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F. y Shleifer, A. (2002). The Regulation of Entry. *Quarterly Journal of Economics*, 117(1), 1-37.
- Dobronravova, I. (2003). Cause of Emergence or Emergence of Cause? En V. Arshinov y C. Fuchs (Eds.), *Causality, emergence, self-organisation* (pp. 19-22). Moscú: NIA-Priroda.
- Donchev, D. y Ujhelyi, G. (2014). What Do Corruption Indices Measure? *Economics And Politics*, 26(2), 309-331.
- Downey, G. y Lende, D. H. (2012). *The encultured brain: an introduction to neuroanthropology*. Cambridge: MIT Press.
- Durlauf, S. N. (1998). What should policymakers know about economic complexity? *Washington Quarterly*, 21(1), 155-165.

- Durlauf, S. N. (2005). Complexity and Empirical Economics. *The Economic Journal*, 115(504), 225-243.
- Easterly, W. (2003): National policies and economic growth: a reappraisal. *Handbook of economic growth*, 1, 1015-1059.
- Easterly, W. (2008, 28 de mayo). Trust the development experts – all 7bn. *Financial Times* [en línea]. Disponible en: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/4ee1a00e-2cb6-11dd-88c6-000077b07658.html#axzz2svVcWY6s> [2015, 23 de mayo].
- Eckstein, H. (1988). A culturalist theory of political change. *American Political Science Review*, 82(03), 789-804.
- Eco, U. (2001). *Cómo se hace una tesis* (Trad. L. Baranda y A. Clavería). Barcelona: Editorial Gedisa. (Original en italiano, 1977)
- Economist, The (2013, 4 de mayo). Xi Jinping's vision. Chasing the Chinese dream. *The Economist* [en línea]. Disponible en <http://www.economist.com/news/briefing/21577063-chinas-new-leader-has-been-quick-consolidate-his-power-what-does-he-now-want-his> [2014, 16 de agosto].
- Eggertsson, Th. (1999). State reforms and the theory of institutional policy. *Revista de Economía Política*, 19(2).
- Eissa-Barroso, F. A. (2010). Mirando hacia Filadelfia desde Anáhuac. *Política y gobierno*, 17(1).
- Elvin, M. (1973). *The pattern of the Chinese past: A social and economic interpretation*. Stanford University Press.
- Elvin, M. (1984). Why China failed to create an endogenous industrial capitalism. *Theory and Society*, 13(3), 379-391.
- Emmeche, C., Køppe, S. y Stjernfelt, F. (2000). Levels, emergence, and three versions of downward causation. En P. B. Andersen (Ed.), *Downward causation: Minds, bodies and matter* (pp. 13-34). Aarhus University Press.
- Estevez, J. (2005). La concepción de la democracia deliberativa de Habermas. *Quórum Académico*, 2(2), 72-88.
- Evans, P. (1989). Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective. *Sociological Forum* 4(4), 561-587.
- Evans, P. (1992). The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change. En S. Haggard y R. Kaufmann (Eds.), *The Politics of Economic Adjustment* (pp. 139-181). Princeton University Press.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Evans, P. (2004). Development as institutional change: the pitfalls of monocropping and the potentials of deliberation. *Studies in comparative international development*, 38(4), 30-52.
- Evans, P. (2005): *The challenges of the institutional turn: new interdisciplinary opportunities in development theory. The Economic Sociology of Capitalism*. Princeton University Press.
- Fairbank, J. K. (1969). China's Foreign Policy in Historical Perspective. *Foreign Affairs*, 47(3), 449-463.
- Fairbank, J. K., Feuerwerker, A. y Twitchett, D. C. (Eds.). (1986). *The Cambridge History of China: Republican China 1912-1949* (Part 2). Cambridge University Press.
- Fairbank, J. K. (1990). *Historia de China, siglos XIX y XX*. Madrid: Alianza Editorial (Original en inglés, 1986).
- Fairbank, J. K. y Goldman, M. (2006). *China: A new history*. Harvard University Press.

- Fan, C. C. (2006). China's eleventh five-year plan (2006-2010): from “getting rich first” to “common prosperity”. *Eurasian Geography and Economics*, 47(6), 708-723.
- Fan, P. H. J., Morck, R., Yeung, B. y Xu, L. (2007). *Does 'Good Government' Draw Foreign Capital? Explaining China's Exceptional Foreign Direct Investment Inflow* (World Bank Policy Research Working Paper, 4206). Washington, DC: Banco Mundial.
- Fang, A. (2003). China's ‘Compatible Opening’: lessons from the Asian Crisis. Capítulo 2 en T. Fisac y L. Fernandez-Stembridge (Eds.), *China Today: Economic Reforms, Social Cohesion and Collective Identities* (pp. 28-52). Londres: Routledge.
- Feld, L. P. y Kirchgässner, G. (2008). *Institutions and Economic Growth: A Survey of the Recent Empirical Evidence* (Discussion Paper No. 11). University of St. Gallen, St. Gallen Research Centre for Ageing, Welfare and Labour Market Analysis (SCALA).
- Fernández, A. (1996). Las políticas públicas. En M. Caminal (Ed.), *Manual de ciencia política* (pp. 428-450). Madrid: Tecnos.
- Fernandez-Stembridge, L. y Fisac, T. (Eds.). (2003). *China Today: Economic Reforms, Social Cohesion and Collective Identities*. Londres: Routledge.
- Fewsmith, J. (1997). Chinese Politics since Tiananmen. Capítulo 6 en R. MacFarquhar (Ed.), *The politics of China: the eras of Mao and Deng* (pp. 472-531). Cambridge University Press.
- Fewsmith, J. (2001). *Elite politics in contemporary China*. Londres: ME Sharpe.
- Fewsmith, J. (2007). *The Political Economy of China's Transition*, [en línea]. Oxford: Foundation for Law, Justice and Society. Disponible en: http://www.fljs.org/sites/www.fljs.org/files/publications/Fewsmith_pb2%25231%2523.pdf [2016, 3 de junio].
- Fewsmith, J. (2008). *China since Tiananmen: from Deng Xiaoping to Hu Jintao*. New York: Cambridge University Press.
- Fewsmith, J. (2013). Xi Jinping's Fast Start. Hoover Institution, *China Leadership Monitor*, 41.
- Findlay, M. (1999). Independence and the judiciary in the PRC. Capítulo 12 en K. Jayasuriya (Ed.), *Law, Capitalism and Power in Asia: the Rule of Law and Legal Institutions* (pp. 240-256). Londres: Routledge.
- Fisac, T. y Tsang, S. (2000). China: mitos y realidades. Capítulo 1 en T. Fisac y S. Tsang (Eds.), *China en transición. Sociedad, Cultura, política y economía* (pp. 21-46). Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Fisac, T. y Fernandez-Stembridge, L. (Eds.). (2003). *China Today: Economic Reforms, Social Cohesion and Collective Identities*. Londres: Routledge.
- Fligstein, N. y Zhang, J. (2011). A new agenda for research on the trajectory of Chinese capitalism. *Management and Organization Review*, 7(1), 39-62.
- Folch, D. (2002). *La construcción de China. El periodo formativo de la civilización china*. Barcelona: Península.
- Folch, D. (2009). Sociedad y Cultura Chinas: Sus rasgos históricos y la apertura a posibles cambios sociales. En Fundación Seminario de Investigación para la Paz (Ed.), *La emergencia de China e India en el Siglo XXI* (pp. 239-248). Zaragoza: Gobierno de Aragón.
- Freedom House (2015a). *Freedom in the World 2015: Highlights from Freedom House's annual report on political rights and civil liberties*, [en línea]. Washington: Freedom House. Disponible en <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015> [2015, 4 de mayo].

- Freedom House (2015b). *Freedom in the World 2015 Methodology*, [en línea]. Washington: Freedom House. Disponible en https://freedomhouse.org/sites/default/files/Methodology_FIW_2015.pdf [2015, 4 de mayo].
- Freeman, C. W. y Yuan, W. J. (2011). China's New Leftists and the China Model Debate after the Financial Crisis. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.
- Freeman, W. (2010, 2 de marzo). The accuracy of China's 'mass incidents'. *Financial Times* [en línea]. Disponible en <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/9ee6fa64-25b5-11df-9bd3-00144feab49a.html#axzz32qa0PwTa> [2014, 26 de mayo].
- Fromm, E. (1990). *El miedo a la libertad* (Trad. G. Germani). Barcelona: Paidós (Original en inglés, 1941).
- Frye, T. (2004). Credible commitment and property rights: Evidence from Russia. *American Political Science Review*, 98(03), 453-466.
- Fu, J. (2000). *Institutions and investments: foreign direct investment in China during an era of reforms*. University of Michigan Press.
- Fukuyama, F. (1995). Confucianism and democracy. *Journal of Democracy*, 6(2), 20-33.
- Fukuyama, F. (2012). The patterns of history. *Journal of Democracy*, 23(1), 14-26.
- Gadamer, H. G. (1998). *Dialéctica de Hegel* (Trad. M. Garrido). Madrid: Cátedra (Original en alemán, 1971).
- Galor, O. (2011). *Unified growth theory*. Princeton University Press.
- Garnaut, R. (Ed.). (2001). *Growth without miracles: readings on the Chinese economy in the era of reform*. Oxford University Press.
- Garnaut, R. y Song, L. (2005). *The China boom and its discontents*. Canberra: Asia Pacific Press.
- Gehlbach, S. y P. Keefer (2011). Investment without democracy: Ruling-party institutionalization and credible commitment in autocracies. *Journal of Comparative Economics*, 39(2), 123-139.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic backwardness in historical perspective: a book of essays*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Giampetro, M. (2002). Complexity and scales: the challenge for integrated assessment. *Integrated Assessment*, 3(2-3), 247-265.
- Gibson, C. C., Ostrom, E. y Ahn, T. K. (2000). The concept of scale and the human dimensions of global change: a survey. *Ecological economics*, 32(2), 217-239.
- Gilson, R. y Milhaupt, C. (2011). Economically benevolent dictators: lessons for developing democracies. *American Journal of Comparative Law*, 59(1), 227-288.
- Gillespie, J. (1999). Law and Development in the Market Place. Capítulo 6 en K. Jayasuriya (Ed.), *Law, Capitalism and Power in Asia: the Rule of Law and Legal Institutions* (pp. 100-127). Londres: Routledge.
- Ginsburg, T. (2012, octubre). *The "China Problem" Reconsidered: Property Rights and Economic Development in Northeast Asia*. Trabajo presentado en el EDGS Speaker Series on Property Rights, Power, and the Rule of Law en Northwestern University, Chicago.
- Golden, S. (2006). The modernisation of China and the Chinese critique of modernity. *HMiC: història moderna i contemporània*, (4), 7-22.
- Golden, S. (2014). "Power from the People, for the People": the Communist Party of China and Political Reform with Chinese Characteristics. *Notes Internacionals CIDOB*, 103(12).

- Gorodnichenko, Y. y Roland, G. (2016). Culture, institutions and the wealth of nations [en línea]. *Review of Economics and Statistics*. Disponible en: http://www.mitpressjournals.org/doi/abs/10.1162/REST_a_00599#.WOQ7kF1rwUE [2016, 10 de diciembre].
- Gorodnichenko, Y. y G. Roland (2011a). Which dimensions of culture matter for long-run growth? *The American Economic Review*, 101(3), 492-498.
- Gorodnichenko, Y. y Roland, G. (2011b). Individualism, innovation, and long-run growth. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(Supplement 4), 21316-21319.
- Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American journal of sociology*, 91(3), 481-510.
- Greenstein, F. (1992). Can Personality and Politics Be Studied Systematically? *Political Psychology*, 13(1), 105-128.
- Greif, A. (1994). Cultural beliefs and the organization of society: A historical and theoretical reflection on collectivist and individualist societies. *Journal of political economy*, 912-950.
- Greif, A. (1998). Historical and comparative institutional analysis. *The American Economic Review*, 88(2), 80-84.
- Greif, A. (2002). *The Game-Theoretic Revolution in Comparative and Historical Institutional Analysis* [en línea]. Stanford University. Disponible en: <http://web.stanford.edu/class/polisci313/papers/GreifMay6-Intro-Part%20I.pdf> [2015, 12 de octubre].
- Greif, A. (2006). *Institutions and the path to the modern economy: Lessons from medieval trade*. Cambridge University Press.
- Greif, A. y C. Kingston (2011). Institutions: Rules or Equilibria? En G. Caballero (Ed.), *Political economy of institutions, democracy and voting* (pp. 13-43). Berlin: Springer.
- Greif, A. y Tabellini, G. (2010). Cultural and institutional bifurcation: China and Europe compared. *The American economic review*, 100(2), 135-140.
- Greif, A. y Tabellini, G. (2012). *The Clan and the City: Sustaining Cooperation in China and Europe*, [en línea]. CEPR Discussion Paper No. DP9072. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2153522 [2014, 8 de enero].
- Gries, P. H. (2005). Nationalism and Chinese foreign policy. En Y. Deng y F. Wang (Eds.), *China rising: Power and motivation in Chinese foreign policy* (pp. 103-120). Nueva York: Rowman & Littlefield.
- Guiso, L., Sapienza, P. y Zingales, L. (2006). Does Culture Affect Economic Outcomes? *The Journal of Economic Perspectives*, 20(2), 23-48.
- Guo, X. (2004). The Reform of China's Rural Land System. *China & World Economy*, 12(6), 62-73.
- Haggard, S. y Y. Huang (2008). The political economy of private-sector development in China. Capítulo 10 en L. Brandt y Th. Rawski (Eds.), *China's Great Economic Transformation* (pp. 337-374). Nueva York: Cambridge University Press.
- Hall, D. L. y Ames, R. T. (1995). *Anticipating China: Thinking through the narratives of Chinese and Western culture*. Nueva York: SUNY Press.
- Hall, P. A. y Gingerich, D. W. (2009). Varieties of capitalism and institutional complementarities in the political economy: An empirical analysis. *British Journal of Political Science*, 39(3), 449-482.
- Hall, P. A. y D. Soskice (2001a). An Introduction to Varieties of Capitalism. En P. A. Hall y D. Soskice (Eds.), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* (pp. 1-70). Oxford: Oxford University Press.

- Hall, P. A. y D. Soskice (2001b). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.
- Hall, P. A. y D. Soskice (2003). Varieties of capitalism and institutional complementarities. En R. Franzese y P. Mooslechner (Eds.), *Institutional Conflicts and Complementarities* (pp. 43-76). Nueva York: Springer US.
- Hall, P. A. y Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.
- Halper, S. A. (2010). *The Beijing consensus: how China's authoritarian model will dominate the twenty-first century*. Nueva York: Basic Books.
- Hamilton, G. G. (2006). *Commerce and capitalism in Chinese societies*. Londres: Routledge.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.
- Harris, M. (1976). History and significance of the emic/etic distinction. *Annual review of anthropology*, 5, 329-350.
- Harris, M. (2009). *Antropología cultural* (Trad. V. Bordoy y F. Revuelta). Madrid: Alianza Editorial. (Original en inglés, 1983).
- Hausmann, R., Rodrik, D. y Velasco, A. (2008). Growth Diagnostics. Capítulo 15 en N. Serra y J. E. Stiglitz (Eds), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance* (pp. 324-355). Nueva York: Oxford University Press.
- Hayami, Y. (1996, diciembre). *Towards an East Asian Model of Economic Development*. Trabajo presentado en el International Economic Association Conference en Tokyo, Japón.
- Hayek, F. A. (1944). *Camino de servidumbre* (Trad. J. Vergara Doncel). Madrid: Alianza Editorial (Original en inglés, 1974).
- Hayek, F. A. (1955). *The Counter-Revolution of Science: Studies on the Abuse of Reason*. Glencoe, IL.: Free Press.
- Hayek, F. A. (1981). La teoría de los fenómenos complejos. *Estudios públicos*, (2), 100-127 (Original en inglés, 1964).
- Hayek, F. A. (1974, diciembre). *Lecture to the memory of Alfred Nobel* [en línea]. Disponible en: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/1974/hayek-lecture.html [2013, 8 de octubre].
- Hays, S. (1994). Structure and agency and the sticky problem of culture. *Sociological Theory*, 12(1), 57-72.
- He, B. y Warren, M. E. (2011). Authoritarian deliberation: The deliberative turn in Chinese political development. *Perspectives on politics*, 9(02), 269-289.
- He, P. (2002). *China's Search for Modernity: Cultural Discourse in the Late 20th Century*. Londres: Palgrave MacMillan.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (2004). Informal institutions and comparative politics: A research agenda. *Perspectives on politics*, 2(04), 725-740.
- Henisz, W. J. (2000). The institutional environment for economic growth. *Economics & Politics*, 12(1), 1-31.
- Henisz, W. J. (2010). *Political constraint index (POLCON)* [en línea]. Wharton School of the University of Pennsylvania. Disponible en: <https://mgmt.wharton.upenn.edu/faculty/heniszpolcon/polcondataset/> [2015, 11 de abril].
- Henisz, W. J. (2013). *Polcon_2011 Codebook* [en línea]. Disponible en: <http://www-management.wharton.upenn.edu/henisz/> [2015, 11 de abril].

- Henisz, W. J. y Zelner, B. A. (2005). Measures of political risk [en línea]. University of Pennsylvania, Wharton Business School of Business. Disponible en http://mgmt5.wharton.upenn.edu/henisz/_vti_bin/shtml.dll/POLCON/ContactInfo.html [2014, 6 de julio].
- Herrmann-Pillath, C. (2005). Culture, economic style and the nature of the Chinese economic system. *China aktuell*, 2, 32-51.
- Herrmann-Pillath, C. (2010). Social capital, Chinese style: individualism, relational collectivism and the cultural embeddedness of the institutions–performance link. *China Economic Journal*, 2(3), 325-350.
- Hidalgo, A. L. (2010). Economía política del desarrollo: la construcción retrospectiva de una realidad académica. *Revista de economía mundial*, (28), 279-320.
- Hofman, B. y Wu, J. (2009). *Explaining China's Development and Reforms*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Hofstede, G. (1980a). *Culture's Consequences: International Differences in work-related values*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Hofstede, G. (1980b). Culture and organizations. *International Studies of Management & Organization*, 10(4), 15-41.
- Hofstede, G. (1983). National Cultures in four Dimensions: A research-Based Theory of Cultural differences among nations. *International Studies of Management & Organization*, 13(1, 2), 46-74.
- Hofstede, G. (1984). *Culture's Consequences: International Differences in Work-Related values* (Abridged ed). Beverly Hills, CA: Sage.
- Hofstede, G. (1985). The Interaction between National and Organizational Value Systems. *Journal of Management Studies*, 22(4), 347-357.
- Hofstede, G. (1991). *Cultures and organisations-software of the mind: intercultural cooperation and its importance for survival*. McGraw-Hill.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations across Nations* (2a. Ed.). Beverly Hills, CA: Sage.
- Hofstede, G. (2002). Dimensions do not exist: A reply to Brendan McSweeney. *Human relations*, 55(11), 1355-1361.
- Hofstede, G. (2011). Dimensionalizing cultures: The Hofstede model in context. *Online readings in psychology and culture*, 2(1), 8.
- Hofstede, G. y M. Bond (1984). Hofstede's Culture Dimensions: An independent validation using rokeach's value survey. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 15 (12), 417-433.
- Hofstede, G. y M. Bond (1988). The Confucius Connection: From Cultural Roots to Economic Growth. *Organizational Dynamics*, 16(Spring), 5-21.
- Hofstede, G., Bond, M. H. y C. L. Luk (1993). Individual perceptions of organizational cultures: A methodological treatise on levels of analysis. *Organization Studies*, 14(4), 483-503.
- Hofstede, G., Hofstede, G. J. y Minkov, M. (2010). *Cultures and organizations: software of the mind: intercultural cooperation and its importance for survival*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Holbig, H. (2009). Ideological Reform and Political Legitimacy in China: Challenges in the Post-Jiang Era. En G. Schubert y Th. Heberer (Eds.), *Regime Legitimacy in Contemporary China. Institutional Change and Stability* (pp. 13-34). Londres: Routledge.
- Holbig, H. (2009). Remaking the CCP's Ideology: Determinants, Progress, and Limits under Hu Jintao. *Journal of Current Chinese Affairs*, 38(3), 35-61.

- Holbig, H. y Gilley, B. (2010). Reclaiming legitimacy in China. *Politics & policy*, 38(3), 395-422.
- Holz, C. A. (2006). New capital estimates for China. *China economic review*, 17(2), 142-185.
- Holz, C. A. (2015). *China's Investment Rate: Implications and Data Reliability*, [en línea]. Hong Kong: HKUST - Division of Social Science. Disponible en SSRN 2696760 o https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2696760 [2016, 6 de noviembre].
- Hsu, C. S. (Ed.). (2003). *Understanding China's Legal System: Essays in Honor of Jerome A. Cohen*. C. Fredericksburg: NYU Press.
- Hsueh, R. (2011). *China's regulatory state: a new strategy for globalization*. Cornell University Press.
- Hu, A. (2011). *China in 2020: A new type of superpower*. Brookings Institution Press.
- Hu, A. y Men, H. (2004, marzo). *The rising of modern China: Comprehensive national power and grand strategy*. Trabajo presentado en la conferencia internacional del Korea Institute of International Economic Policy (KIEP) en Seoul.
- Hu, J. (2012). *Informe al XVIII Congreso del PCCh*, [en línea]. Pekín: People Daily. Disponible en: <http://english.peopledaily.com.cn/102774/8024779.html> [2016, 3 de junio].
- Hu, S. (2001). *Zhong guo de wen yi fu xing* [中国的文艺复兴, *El renacimiento chino*]. Pekín: Foreign Language Teaching and Research Press.
- Hu, X. (1998). *Problems in China's Transitional Economy: Property Rights and Transitional Models* (No. 6). Singapur: World Scientific.
- Hua, S. y Nathan, A. J. (2016). *Chinese Political Culture*. Londres: Routledge.
- Huang, F. X. (2004). Path to Clarity: Development of Property Rights in China, *Colum. J. Asian L.*, 17, 191.
- Huang, Y. (2008). *Capitalism with Chinese characteristics: Entrepreneurship and the state* (Vol. 1). Cambridge University Press.
- Huang, Y. (2010). Debating China's Economic Growth: The Beijing Consensus or the Washington Consensus. *The Academy of Management Perspectives*, 24(2), 31 - 47
- Hubbard, P. (2016). *Reconciling China's official statistics on state ownership and control* (Working Paper Series, N. 120). East Asian Bureau of Economic Research.
- Huntington, S. P. (1965). Political development and political decay. *World Politics*, 17(03), 386-430.
- Inglehart, R. (1990). *Culture shift in advanced industrial society*. Princeton University Press.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in Forty-three Societies*. Princeton University Press.
- Inglehart, R. (2008). Changing values among western publics from 1970 to 2006. *West European Politics*, 31(1-2), 130-146.
- Inglehart, R. y Welzel, C. (2005). *Modernization, cultural change, and democracy: The human development sequence*. Cambridge University Press.
- Inglehart, R. y Welzel, C. (2010). Changing mass priorities: The link between modernization and democracy. *Perspectives on Politics*, 8(02), 551-567.
- Inoguchi, T. y Fujii, S. (2008). The AsiaBarometer: Its aim, its scope and its development. En V. Møller, D. Huschka y A. C. Michalos, (Eds.), *Barometers of Quality of Life Around the Globe* (pp. 187-232). Springer Netherlands.
- IMD (2013). *World competitiveness yearbook*. Lausanne: International Institute for Management Development.

- IMF (1993). *China at the Threshold of a Market Economy* (Occasional paper no. 107). Washington: IMF.
- Inoguchi, T. y Blondel, J. (2008). *Citizens and the state: attitudes in western Europe and east and southeast Asia*. Londres: Routledge.
- Jackson, G. y Deeg, R. (2006). *How many varieties of capitalism. Comparing the Comparative Institutional Analyses of Capitalist Diversity*. Colonia: MPIfG Discussion Paper, 6(2).
- Jaggi, G., Rundle, M., Rosen, D. y Takahashi, Y. (1996). *China's Economic Reforms: Chronology and Statistics* (Working Paper 96-5). Peterson Institute for International Economics.
- Jayasuriya, K. (1998). Understanding 'Asian values' as a form of reactionary modernization. *Contemporary Politics*, 4(1), 77-91.
- Jayasuriya, K. (Ed.). (1999a). *Law, Capitalism and Power in Asia: the Rule of Law and Legal Institutions*. Londres: Routledge.
- Jayasuriya, K. (1999b). Introduction: a framework for the analysis of legal institutions in East Asia. Capítulo 1 en K. Jayasuriya (Ed.), *Law, Capitalism and Power in Asia: the Rule of Law and Legal Institutions* (pp. 1-23). Londres: Routledge.
- Jayasuriya, K. (1999c). Corporatism and judicial independence within statist legal institutions in East Asia. Capítulo 8 en K. Jayasuriya (Ed.), *Law, Capitalism and Power in Asia: the Rule of Law and Legal Institutions* (pp. 147-173). Londres: Routledge.
- Jefferson, G. H. (2008): How Has China's Economic Emergence Contributed to the Field of Economics? *Comparative Economic Studies*, 50, 167-209
- Jenner, W. J. F. (1994). *The Tyranny of History: the roots of China's crisis*. Nueva York: Penguin Books.
- Jones, W. C. (2003). Trying to understand the current Chinese legal system. Capítulo 1 en C. S. Hsu (Ed.), *Understanding China's Legal System: Essays in Honor of Jerome A. Cohen* (pp. 7-45). New York University Press.
- Kaufmann, D. y A. Kraay (2008). Governance indicators: Where are we, where should we be going? *The World Bank Research Observer*, 23(1), 1-30.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Zoido, P. (2002). *Governance matters II: updated indicators for 2000-01* (World Bank policy research working paper, 2772). Washington, DC: Banco Mundial.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2003). *Governance matters III: governance indicators for 1996-2002* (Vol. 3106). Washington, DC: Banco Mundial.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2005). *Governance matters IV: aggregate and individual governance indicators 1996-2004* (World Bank policy research working paper, 3630). Washington, DC: Banco Mundial.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2009). *Governance matters VIII: aggregate and individual governance indicators 1996-2008* (World Bank policy research working paper, 4978). Washington, DC: Banco Mundial.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2010). *The worldwide governance indicators: A summary of methodology, data and analytical issues* (World Bank Policy Research, 5430). Washington, DC: Banco Mundial.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2011). The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues. *Hague Journal on the Rule of Law*, 3(02), 220-246.
- Keefer, P. (2004). *A Review of the Political Economy of Governance: From Property Rights to Voice* (Policy Research Working Paper, 3315). Washington, DC: Banco Mundial.

- Keller, W. y Rawski, Th. (2007): China's Peaceful Rise: Roadmap or Fantasy? En W. W. Keller y Th. G. Rawski (Eds.), *China's Rise and the Balance of Influence in Asia* (pp. 193–207). University of Pittsburgh Press.
- Kennedy, S. y Johnson, C. K. (2016). *Perfecting China, Inc.: The 13th Five-Year Plan*. Informe del CSIS Freeman Chair in China Studies. Nueva York: Rowman & Littlefield.
- Kingston, C. y Caballero, G. (2009). Comparing theories of institutional change. *Journal of Institutional Economics*, 5(2), 151-180.
- Knack, S. y Keefer, P. (1995). Institutions and economic performance: Cross-country tests using alternative institutional measures. *Economics & Politics*, 7(3), 207-227.
- Knack, S. y Keefer, P. (1997). Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation. *The Quarterly journal of economics*, 112(4), 1251-1288.
- Knight, J. y Ding, S. (2010). Why Does China Invest So Much? *Asian Economic Papers*, 9(3), 87-117.
- Koestler, A. (1967). *The ghost in the machine*. Londres: Hutchinson.
- Koestler, A. (2001). Beyond atomism and holism—the concept of the holon. En T. Shanin (Ed.), *The rules of the game: cross-disciplinary essays on models in scholarly thought* (pp. 233-248). Londres: Routledge. (Obra original publicada en 1972).
- Kornai, J. (1990). *The road to a free economy: shifting from a socialist system: the example of Hungary*. Nueva York: WW Norton.
- Kornai, J. (2000, abril). *Ten Years After The Road to a Free Economy: The Author's Self-Evaluation*. Trabajo presentado en la 'Annual Bank Conference on Development Economics' del Banco Mundial, Washington.
- Kuhn, R. L. (2010). *How China's leaders think: The inside story of China's reform and what this means for the future*. Singapur: John Wiley & Sons.
- Lafuerza del Cerro, J. A. (1998). Acerca de los mitos prometeico y fáustico en la tradición cultural de occidente. *Scriptura* (14), 49-64.
- Laitin, D. D. y Wildavsky, A. (1988). Political culture and political preferences. *American Political Science Review*, 82(02), 589-597.
- Lakoff, G. y Johnson, M. (1980). *Metaphors we live by*. University of Chicago press.
- Lakoff, G. y Johnson, M. (1999). *Philosophy in the flesh: The embodied mind and its challenge to western thought*. Nueva York: Basic books.
- Lam, W. (2006). *Chinese politics in the Hu Jintao era: new leaders, new challenges*. Londres: ME Sharpe.
- Landes, D. (2000). Culture makes almost all the difference. En L. E. Harrison y S. P. Huntington (Eds.), *Culture matters: how values shape human progress* (pp. 2-13). Nueva York: Basic books.
- Lane, R. (1992). Political Culture Residual Category or General Theory? *Comparative Political Studies*, 25(3), 362-387.
- Langbein, L. y Knack, S. (2010). “The worldwide governance indicators: six, one, or none?”. *The Journal of Development Studies*, 46(2), págs. 350-370.
- Lau, L., Yingyi, Q. y Roland, G. (2000). Reform Without Losers: An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition. *Journal of Political Economy*, 108(1), 120-43.
- Lauth, H. J. (2004). *Informal institutions and political transformation: theoretical and methodological reflections*. Trabajo presentado en ECPR Joint Sessions, Uppsala.

- Lawson-Remer, T. (2012). Property Insecurity. *Brooklyn J. Int'l L.*, 38, 145-451.
- Lee, H-J. (2003). Development, crisis, and Asian values. *East Asian Review*, 15(2), 27-42.
- Leonard, M. (2008). *What does China think?* Philadelphia, PA: PublicAffairs.
- Lepsius, M. (1990). *Interessen, Ideen und Institutionen*. Opladen: Westdeutscher.
- Levathes, L. (1994). *When China ruled the seas*. Oxford University Press.
- Lewis, W. A. (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The manchester school*, 22(2), 139-191.
- Lewis-Beck, M. S., Tang, W. y Martini, N. F. (2014). A Chinese Popularity Function Sources of Government Support". *Political Research Quarterly*, 67(1), 16-25.
- Li, X. y Christensen, P. M. (2010). Why is the Chinese communist party able to sustain its hegemony in eras of great transformation? *The International Political Economy of New Regionalisms Series*, 187-202.
- Li, J. y Ping, , D. (2003): Rural land tenure reforms in China: issues, regulations and prospects for additional reform. *Land Reform 2003/3 Special Edition*, 59-72.
- Lichtenstein, N. G. (2011). *Thoughts on Rule of Law and China* (Working Paper, 440). Stanford Center for International Development.
- Lin, J., Cai, F. y Zhou, L. (1996): Lessons of China's Transition to a Market Economy, *Cato Journal*, 16, 201.
- Lin, J., Cai, F. y Li, Z. (2003). *The China miracle: Development strategy and economic reform*. Hong Kong: Chinese University Press.
- Lin, J. (1989): An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change, *CATO Journal*, 9(1), 1-33.
- Lin, J. Y. (2011). *Demystifying the Chinese economy*. Cambridge University Press.
- Lin, J. Y. (2012). *New structural economics: A framework for rethinking development and policy*. Washington: World Bank Publications.
- Lin, L. W. y Milhaupt, C. J. (2013). We Are the (National) Champions: Understanding the Mechanisms of State Capitalism in China. *Stanford Law Review*, 65, 697-759.
- Linz, J. J. y Stepan, A. (2004). Modern nondemocratic regimes. Capítulo 5 en P. H. O'Neil y R. Rogowski (Eds.), *Essential readings in comparative politics* (pp. 154-165). Nueva York: WW Norton.
- Lo, A. y Mueller, M. (2010). Warning: Physics Envy May Be Hazardous to Your Wealth. *Journal of Investment Management*, 8, 13-63.
- Lu, X. (1997). The politics of peasant burden in reform China. *The Journal of Peasant Studies*, 25(1), 113-138.
- Luo, Y. (2000) *Guanxi and Business* (Asia-Pacific Business Series 1). Singapore: World Scientific.
- Lupia, A. y McCubbins, M. D. (1998). *Political credibility and economic reform*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ma, D. (2009). *Law and Economic Change in Traditional China: A Comparative Perspective*. (Working Paper 124/09). Department of Economic History, London School of Economics.
- Ma, D. (2011). *Rock, scissors, paper: the problem of incentives and information in traditional Chinese state and the origin of Great Divergence* (Working Papers No. 152/1). Department of Economic History, London School of Economics.

- Ma, J. (2009, julio). *Standing tall at thirty: The dream and glory of privatization reform in Wenzhou*. Trabajo presentado en el “2008 Chicago Conference on China’s Economic Transformation”, University of Chicago Business School.
- MacFarquhar, R. (1997). The Succession to Mao and the End of Maoism, 1969-82. Capítulo 4 en R. MacFarquhar (Eds.), *The politics of China: the eras of Mao and Deng* (pp. 248-339). Cambridge University Press.
- MacFarquhar, R. (2010). *Mao’s Failure, Deng’s Success* [en línea]. Asia Society. Disponible en <http://chinaboom.asiasociety.org/essays/detail/209> [2015, 23 de marzo].
- Maddison, A. (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*. Paris: OECD Development Centre.
- Maddison, A. (2007). *Chinese Economic Performance in the Long Run* (2a. ed.). Paris: OECD Development Centre.
- Mantzavinos, C., North, D. y Syed, S. (2004). Learning, Institutions, and Economic Performance. *Perspectives on Politics*, 2, 75-84.
- Martín, F. A. (1983). Perspectiva cualitativa-perspectiva cuantitativa en la metodología sociológica. *Reis*, 53-75.
- Marcuse, H. (1987). *El hombre unidimensional* (Trad. A. Elorza). Barcelona: Ariel (Original en inglés, 1964).
- Markus, H. R. y Kitayama, S. (1991). Culture and the self: Implications for cognition, emotion, and motivation. *Psychological review*, 98(2), 224.
- Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological review*, 50(4), 370.
- Maurice, M., Sellier, F. y Silvestre, J-J. (1986): *The Social Foundations of Industrial Power: A Comparison of France and Germany*. Cambridge, MA: MIT Press
- Mayntz, R. (2002). Modelos científicos, teoría sociológica y el problema macro-micro. *Reis*, 65-78.
- McNally, C. A. (2008). The institutional contours of China’s emergent capitalism. En C. A. McNally (Ed.), *China’s emergent political economy: capitalism in the dragon's lair* (pp. 105-125). Londres: Routledge.
- McNally, C. A. y Chu, Y. W. (2006): Exploring Capitalist Development in Greater China: A Synthesis. *Asian Perspective*, 30(2), 31-64.
- Mehmet, O. (2002). *Westernizing the Third World: The Eurocentricity of economic development theories*. Londres: Routledge.
- Meisel, N. (2004). *Governance Culture and Development*. Paris: OECD, Development Centre Studies.
- Melguizo, R. C. y Herrera, O. J. C. (2013). El principio del determinismo en el materialismo cultural. *Revista Temas*, (7), 263-273.
- Mervart, D. (2015). La importancia de ser Zhongguo. *Revista de Occidente*, (414), 5-19.
- Metzger, T. A. (1998). *The Western concept of a civil society in the context of Chinese history* (Hoover Essays No. 21). Stanford University.
- Milanovich, B. (2012). Global Inequality Recalculated and Updated: The Effect of new PPP Estimates on Global. *Journal of Economic Inequality*, 10, 1-18.
- Milhaupt, C. J. y Zheng, W. (2016). Why Mixed-Ownership Reforms Cannot Fix China’s State Sector. *Paulson Policy Memorandum*, 5(11).
- Miller, T. y Kim, A. B. (2015). *Puntos destacados del Índice 2015 de Libertad Económica*. Washington: Heritage Foundation.

- Minato, K. (2008). Cross-national Social Survey in East Asia: World Values Survey, ISSP, AsiaBarometer, Asian Barometer, East Asia Value Survey and EASS. *JGSS で見た日本人の意識と行動: 日本版 General Social Surveys 研究論文集*, 7, 159-193.
- Minkov, M. (2011). *Cultural differences in a globalizing world*. Bingley, R.U.: Emerald Group Publishing.
- Minkov, M. y Hofstede, G. (2010). Hofstede's fifth dimension: New evidence from the World Values Survey. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 43(1), 3-14.
- Mises, L. V. (1996). *Human action: A treatise on Economics*. San Francisco: Fox & Wilkes. (Obra original publicada en 1949).
- Montinola, G., Qian, Y. y Weingast, B. R. (1995). Federalism, Chinese style: the political basis for economic success in China. *World Politics*, 48(01), 50-81.
- Moody Jr, P. R. (2009). Political culture and the study of Chinese politics. *Journal of Chinese Political Science*, 14(3), 253-274.
- Morin, E. (2004). La epistemología de la complejidad. *Gazeta de antropología*, (20), 10.
- Morrison, W. M. (2013). China's economic rise: history, trends, challenges, and implications for the United States. *Current Politics and Economics of Northern and Western Asia*, 22(4), 461.
- Mukand, S. y Rodrik, D. (2005). In Search of the Holy Grail: Policy Convergence, Experimentation, and Economic Performance. *The American economic review*, 95(1).
- Myelkov, Y. (2003). The Spontaneity of Emergent Events and the Formation of Facts. En V. Arshinov y C. Fuchs (Eds.), *Causality, emergence, self-organisation* (pp. 76-84). Moscú: NIA-Priroda.
- Naciones Unidas (2013). *Objetivos de Desarrollo del Milenio de 2013* (Informe 2013). Nueva York: Naciones Unidas.
- Naim, M. (2000). Washington consensus or Washington confusion? *Foreign Policy*, 118, 86-103.
- Nathan, A. J. (1997). *China's transition*. Columbia University Press.
- Nathan, A. J. (2003). Authoritarian resilience. *Journal of Democracy*, 14(1), 6-17.
- Nathan, A. J. y Gilley, B. (2003). *China's new rulers: The secret files*. New York Review Books.
- NBS (2009). *Xinzhongguo Wushiunian Tongji Ziliao Huibian* [China Compendium of Statistics] 1949-2008. Beijing: Chinese Statistics Press.
- NBS (2013). *Zhongguo Tongji Nianjian* [China Statistical Yearbook] 2013. Beijing: Chinese Statistics Press, 2013.
- Naughton, B. (1988). The Third Front: Defence Industrialization in the Chinese Interior. *The China Quarterly*, 115, 351-386.
- Naughton, B. (1995). *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993*. Cambridge University Press
- Naughton, B. (2003). State Enterprise Restructuring. Capítulo 1 en T. Fisac y L. Fernandez-Stembridge (Eds.), *China Today: Economic Reforms, Social Cohesion and Collective Identities* (pp. 3-27). Londres: Routledge.
- Naughton, B. (2005). The New Common Economic Program: China's Eleventh Five Year Plan and What It Means. Hoover Institution, *China Leadership Monitor*, 16.
- Naughton, B. (2007). *The Chinese Economy: Transitions and Growth*. Cambridge, MA.: The MIT Press

- Naughton, B. (2008a). A Political Economy of China's Economic Transition. Capítulo 4 en L. Brandt y Th. Rawski (Eds.), *China's Great Economic Transformation* (pp. 91-135). Nueva York: Cambridge University Press.
- Naughton, B. (2008b). Market Economy, Hierarchy and Single Party Rule. En J. Kornai y Y. Qian (Eds.), *Market and Socialism Reconsidered (with Particular Reference to China and Vietnam)* (pp. 135-161). Londres: Macmillan.
- Naughton, B. (2009, noviembre). *China: Economic Transformation Before and After 1989* (Draft Paper). Trabajo presentado en la conferencia "1989: Twenty Years After" en University of California, Irvine.
- Naughton, B. (2009). Understanding the Chinese stimulus package. Hoover Institution, *China Leadership Monitor*, 28, 1-12.
- Naughton, B. (2010). China's Distinctive System: can it be a model for others?. *Journal of Contemporary China*, 19(65), 437-460.
- Naughton, B. (2012). Leadership transition and the "top-level design" of economic reform. Hoover Institution, *China Leadership Monitor*, 37.
- Naughton, B. (2015a). Reform Retreat and Renewal: How Economic Policy Fits into the Political System. *Issues and Studies*, 51(1), 23.
- Naughton, B. (2015b). Is there a 'Xi model' of economic reform? Acceleration of economic reform since fall 2014. Hoover Institution, *China Leadership Monitor*, 46, 1-14.
- Naughton, B. (2016). Supply-Side Structural Reform: Policy-makers Look For a Way Out. Hoover Institution, *China Leadership Monitor*, 49.
- Naughton, B. (2017). Xi Jinping's Economic Policy in the Run-up to the 19th Party Congress: The Gift from Donald Trump. Hoover Institution, *China Leadership Monitor*, 52.
- Nee, V. (1998). Sources of the new institutionalism. En M. C. Brinton y V. Nee (Eds.), *The new institutionalism in sociology* (pp. 1-16). Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Nee, V. (2004). Organizational Dynamics of Institutional Change: China's Market Economy. En V. Nee y R. Swedberg (Eds.), *Economic Sociology of Capitalism* (p. 53-74). Princeton University Press.
- Nee, V. (2005). The new institutionalisms in economics and sociology. *The handbook of economic sociology*, 2, 49-74.
- Nee, V. (2009, noviembre). *Endogenous Institutional Change and Capitalism in China*. Conferencia "1989": Twenty Years After en Laguna Beach, CA.
- Nee, V. y Opper, S. (2007). *China's Politicized Capitalism* [en línea]. Background paper para L. A. Winters y S. Yusuf (Eds.), *Dancing with Giants: China, India, and the Global Economy*, Washington, DC: Banco Mundial. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/INTCHIINDGLOECO/Resources/Keefer\(032906\)1.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTCHIINDGLOECO/Resources/Keefer(032906)1.pdf) [2014, 9 de febrero].
- Nee, V. y S. Opper (2012). *Capitalism from below: Markets and institutional change in China*. Harvard University Press.
- Needham, J. (1959): Review of Oriental Despotism (Karl Wittfogel). *Science and Society*, Volume XXIII, 58-65.
- Nisbett, R. (2003). *The Geography of Thought: How Asians and Westerners Think Differently... and Why*. Nueva York: Free Press.
- Nisbett, R. E., Peng, K., Choi, I. y Norenzayan, A. (2001). Culture and systems of thought: holistic versus analytic cognition. *Psychological review* 108(2), 291.
- North, D. C. (1981). *Structure and Change in Economic History*, New York: Norton.

- North, D. C. (1989). Institutions and economic growth: an historical introduction. *World development*, 17(9), 1319-1332.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance: Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge University Press.
- North, D. C. (1991). Institutions, ideology, and economic performance. *Cato Journal*, 11, 477.
- North, D. C. (1993). *The New Institutional Economics and Development* [en línea]. St. Louis, MO: Department of Economics, Washington University. Disponible en: <http://econwpa.repec.org/eps/eh/papers/9309/9309002.pdf> [2016, 18 de septiembre].
- North D. C. (1994a). Institutions and credible commitment. *Journal of Institutional And Theoretical Economics*, 149(1), 1-24.
- North, D. C. (1994b). Economic performance through time. *The American economic review*, 84(3), 359-368.
- North, D. C. (1995a). *The paradox of the West. The Origins of Modern Freedom in the West* [en línea]. St. Louis, MO: Economics Working Paper Archive, Washington University. Disponible en: <http://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/4158/9309005.pdf?sequence=1> [2016, 25 de enero, 2015].
- North, D. C. (1995b). Five propositions about institutional change. En J. Knight e I. Sened (Eds.), *Explaining social institutions* (pp. 15-26). University of Michigan Press.
- North, D. C. (1997). *The Process of Economic Change* (working paper, 128). Helsinki: UNU World Institute for Development Economics Research.
- North, D. C. (2003). *The Role of Institutions in Economic Development: Gunnar Myrdal Lecture* (Vol. 1). United Nations Publications.
- North, D. C. (2005). *Understanding The Process Of Economic Change*. Princeton University Press.
- North, D. C. (2009). Violence and Social Orders. *Annual Proceedings of the Wealth and Well-Being of Nations 2008–2009*, 1, 19-28.
- North, D. C. y Thomas, R. P. (1973). *The rise of the western world: A new economic history*. Cambridge University Press.
- North, D. C. y Weingast, B. R. (1989). Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. *The journal of economic history*, 49(04), 803-832.
- North, D. C., Wallis, J. J. y Weingast, B. R. (2009). *Violence and social orders: a conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press.
- Nunn, N. (2009). The importance of history for economic development. *Annual Review of Economics*, 1(1), 65-92.
- O'Brien, K. J. y Li, L. (1999). Selective policy implementation in rural China. *Comparative Politics*, 31(2), 167-186.
- OCDE (2012). Looking to 2060: A Global Vision of Long-Term Growth. *OECD Economics Department Policy Notes*, No. 15.
- O'Donnell, G., Schmitter, P. C. y Whitehead, L. (1986). *Transitions from authoritarian rule: Southern Europe* (Vol. 1). Baltimore, MD: JHU Press.
- Oi, J. C. (1992). Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China. *World Politics*, 45(1), 99-126.
- Olavarrieta, S. (2001). Aspectos metodológicos en la investigación cross-cultural. *Revista Latinoamericana de Administración*, 26, 55-78.

- Olson, M. (1993). Dictatorship, Democracy, and Development. *American Political Science Review*, 87(03), 567-576.
- Ortega y Gasset, J. (1946). Vieja y nueva política. *Obras completas*, pp. 265-308. Madrid: Revista de Occidente. (Obra original publicada en 1914).
- Ortega y Gasset, J. (2009). *La rebelión de las masas*. Madrid: Austral. (Obra original publicada en 1930).
- Ortega y Gasset, J. (2005). *Ideas y creencias*. Madrid: Alianza Editorial. (Obra original publicada en 1940).
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton university press.
- Ostrom, E. (2010). Institutional analysis and development: Elements of the framework in historical perspective. *Historical developments and theoretical approaches in sociology*, 2, 261-288.
- Pan, W. (2007, octubre). *The Chinese Model of Development* [en línea]. Transcripción del discurso en el Foreign Policy Centre de Londres, el 11 de octubre, 2007. Disponible en: <http://fpc.org.uk/fsblob/888.pdf> [2015, 30 de mayo].
- Peck, J. y Zhang, J. (2013). A variety of capitalism... with Chinese characteristics? *Journal of Economic Geography*, 13(3), 357-396.
- Peerenboom, R. (2002). *China's long march toward rule of law*. Cambridge University Press.
- Pei, M. (2006). *China's trapped transition: The limits of developmental autocracy*. Harvard University Press.
- Pekkanen, S. y Tsai, K. (Eds.). (2005). *Japan and China in the world political economy*. Londres: Routledge.
- Pelikan, P. (1986). *Institutions, Self-Organization, and Adaptive Efficiency: A Dynamic Assessment of Private Enterprise* (Working Papers, 158). Estocolmo: The Industrial Institute for Economic and Social Research.
- Pelikan, P. (2003). Bringing institutions into evolutionary economics: another view with links to changes in physical and social technologies. *Journal of Evolutionary Economics*, 13(3), 237-258.
- Peng, M. W., Wang, D. Y. y Jiang, Y. (2008). An institution-based view of international business strategy: A focus on emerging economies. *Journal of International Business Studies*, 39(5), 920-936.
- Perkins, D. H. y T. G. Rawski (2008). Forecasting China's economic growth to 2025. Capítulo 20 en L. Brandt y Th. Rawski (Eds.), *China's Great Economic Transformation* (pp. 829-886). Nueva York: Cambridge University Press.
- Pew (2008). *The 2008 Pew Global Attitudes Survey in China: The Chinese Celebrate their Roaring Economy, as they struggle with its Costs* [en línea]. Disponible en: <http://www.pewglobal.org/files/pdf/261.pdf> [2016, 3 de marzo].
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American political science review*, 94(02), 251-267.
- Polanyi, K. (2001). *The Great Transformation: the political and economic origins of our time*. Boston: Beacon Press. (obra original publicada en 1944).
- Popov, V. (2007a). Shock Therapy versus Gradualism Reconsidered: Lessons from Transition Economies after 15 Years of Reforms. *Comparative economic studies*, 49(1), 1-31.
- Popov, V. (2007b). *China's Rise, Russia's Fall: Medium Term and Long Term Perspective* (Research Paper). Moscú: New Economic School.

- Potter, P. B. (2001). *The Chinese legal system: globalization and local legal culture*. Londres: Routledge.
- Prigogine, I. y Stengers, I (1996). *La fin des certitudes: temps, chaos et les lois de la nature*. París: Éditions Odile Jacob.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
- Przeworski, A. y Limongi, F. (1993). Political regimes and economic growth. *The journal of economic perspectives*, 7(3), 51-69.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton University Press.
- Pye, L. W. (1988). *The Mandarin and the cadre*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Pye, L. W. (1990). China: erratic state, frustrated society. *Foreign Affairs*, 69(4), 56-74.
- Pye, L. W. (1992). *The spirit of Chinese politics*. Harvard University Press.
- Pye, L. W. (1993). An Introductory Profile: Deng Xiaoping and China's Political Culture. *The China Quarterly*, 135(9), 412-443.
- Qian, Y. (1999, abril). *The Institutional Foundations of China's Market Transition* (Conference Paper). Presentado en la Annual Conference on Development Economics del Banco Mundial en Washington, DC, 28-30 de abril.
- Qian, Y. (2000). The process of China's market transition (1978-1998): the evolutionary, historical, and comparative perspectives. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/ Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 151-171.
- Qian, Y. (2003). How Reform Worked in China. Capítulo 11 en D. Rodrik (Ed.), *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth* (pp. 297-333). Princeton University Press.
- Qian, Y. y Wu, J. (2003). China's transition to a market economy. *How Far Across the River?: Chinese Policy Reform at the Millennium*, 31.
- Qian, Y., Roland, G. y Xu, C. (2006). Coordination and Experimentation in M-Form and U-Form Organizations. *Journal of Political Economy*, 114(2): 366-402.
- Raby, G. (2001). The 'neither this nor that' economy. Capítulo 2 en R. Garnaut (Ed.), *Growth Without Miracles: Readings on the Chinese Economy in the Era of Reform* (pp. 19-35). Oxford University Press.
- Ramo, J. C. (2004). *The Beijing Consensus*. Londres: The Foreign Policy Centre.
- Ravallion, M. y Chen, S. (2006). How have the world's poorest fared since the early 1980s? *World Bank Research Observer*, 19(2), 141-170.
- Ravallion, M. y Chen, S. (2007). China's (uneven) progress against poverty. *Journal of development economics*, 82(1), 1-42.
- Rawski, T. G. (1995). Implications of China's Reform Experience. *The China Quarterly*, 144, 1150-1173.
- Rawski, T. G. (2008). *Is China's Development Success Transferable?* Trabajo presentado en la conferencia "Thirty Years of Reform and Development" en la Universidad de Pekín, 25-26 de octubre, 2008.
- Redding, G. (1990). *The spirit of Chinese capitalism* (Vol. 22). Berlín: Walter de Gruyter.
- Redding, G. y Witt, M. A. (2007). *The Future of Chinese Capitalism: Choices and Chances*. Oxford University Press.

- Redding, G. y Witt, M. A. (2009). China's business system and its future trajectory. *Asia Pacific Journal of Management*, 26(3), 381-399.
- Ren, L. (2009). *Surveying public opinion in transitional China: An examination of survey response* (Tesis doctoral). University of Pittsburgh.
- Ren, X. (1997). *Tradition of the Law and Law of the Tradition: Law, State and Social Control in China* (No. 50). Westport, CT: Greenwood Publishing Group.
- Ricoeur, P. (2013). *Le conflit des interprétations. Essais d'herméneutique*. Paris: Éditions du Seuil. (Obra original publicada en 1969).
- Rioja, A. (1989). Einstein: el ideal de una ciencia sin sujeto. *Revista de Filosofía* 2, 87.
- Riskin, C. (1975). Surplus and Stagnation in Modern China. En D. Perkins (Ed.), *China's modern economy in historical perspective* (pp. 49-84). Stanford University Press.
- Rizzello, S. (2004). *Cognitive developments in economics*. Londres: Routledge.
- Roach, S. (2011). China's 12th Five-Year Plan: Strategy vs. Tactics. *Morgan Stanley*, 1-10.
- Rocca, J. L. (2003). Old Working Class, New Working Class. Capítulo 4 en T. Fisac y L. Fernandez-Stembridge (Eds.), *China Today: Economic Reforms, Social Cohesion and Collective Identities* (pp. 77-104). Londres: Routledge.
- Rodan, G. (2006). *Singapore 'exceptionalism'? Authoritarian rule and state transformation* (Working Paper No.13). Asia Research Centre, Murdoch University.
- Rodrik, D. (2000). Institutions for high-quality growth: what they are and how to acquire them. *Studies in Comparative International Development*, 35(3), 3-31.
- Rodrik, D. (2003). What do we learn from country narratives? Capítulo 1 en *In Search for Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth* (pp. 1-19). Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2004). Getting institutions right. *CESifo DICE Report*, 2(2004), 10-15.
- Rodrik, D. (2005). Growth Strategies. Capítulo 14 en P. Aghion y S. N. Durlauf (Eds.), *Handbook of Economic Growth* (pp. 968-1010). Amsterdam: Elsevier B.V.
- Rodrik, D. (2006). Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion? A review of the World Bank's economic growth in the 1990s: "learning from a decade of reform". *Journal of Economic literature*, 44(4), 973-987.
- Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2008a). Second-Best Institutions. *American Economic Review: Papers & Proceedings*, 98(2), 100-104.
- Rodrik, D. (2008b). *Good and Bad News on Global Development*. Audit of the Conventional Wisdom, MIT Center for International Studies, 08-05.
- Rodrik, D. (2008c). A practical approach to formulating growth strategies. Capítulo 19 en N. Serra y J. E. Stiglitz (Eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance* (pp. 356-365). Nueva York: Oxford University Press.
- Rodrik, D., Subramanian, A. y Trebbi, F. (2004). Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development. *Journal of economic growth*, 9(2), 131-165.
- Roland, G. (2004). Understanding institutional change: fast-moving and slow-moving institutions. *Studies in Comparative International Development*, 38(4), 109-131.
- Roll, R. y Talbott, J. (2001). *Why many developing countries just aren't* (Finance Working Paper No. 19-01). The Anderson School at UCLA.

- Rozman, G. (1991). The East Asian Region. Capítulo 1 en G. Rozman (Ed.), *The East Asian region: Confucian heritage and its modern adaptation* (pp. 3-42). Princeton University Press.
- Rozman, G. (1999). China's quest for great power identity. *Orbis*, 43(3), 383-402.
- Sachs, J. y Woo, W. T. (1994). Structural Factors in the Economic Reforms of China, Eastern Europe and the Former Soviet Union. *Economic Policy*, 18(1), 102-145.
- Sachs, J. D. y Woo, W. T. (2001). Understanding China's economic performance. *The Journal of Policy Reform*, 4(1), 1-50.
- Sachs J. D. (2012). *Reply to Acemoglu and Robinson's Response to my Book Review* [en línea]. Mimeograph. Nueva York: Columbia University. Disponible en http://jeffsachs.org/wp-content/uploads/2012/12/Reply-to-Acemoglu-and-Robinson-December-1-2012_final.pdf [2015, 9 de noviembre].
- Saich, T. (2011). *Governance and Politics of China*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Saich, T. (2016). How China's citizens view the quality of governance under Xi Jinping. *Journal of Chinese Governance*, 1(1), 1-20.
- Salancik, G. R. y Pfeffer, J. (1978). A social information processing approach to job attitudes and task design. *Administrative science quarterly*, 224-253.
- Sampedro, J. L. (1959). *Realidad económica y análisis estructural*. Madrid: Aguilar.
- Scheidel, W. (2009). *Rome and China: comparative perspectives on ancient world empires*. Oxford University Press.
- Schoenhals, M. (1991). The 1978 truth criterion controversy. *The China Quarterly*, 126, 243-268.
- Schram, S. R. (1963). Chinese and Leninist Components in the Personality of Mao Tse-Tung. *Asian Survey*, 259-273.
- Schram, S. R. (1969). *The political thought of Mao Tse-tung*. Nueva York: Praeger.
- Schram, S. R. (1971). Mao Tse-tung and the Theory of the Permanent Revolution, 1958-69. *The China Quarterly*, 46, 221-244.
- Schumacher, E. F. (2011). *Lo pequeño es hermoso* (Trad. O. Margenet). Madrid: AKAL. (Original en inglés, 1973).
- Schumacher, E. F. (1977). *A Guide for the Perplexed*. Nueva York: Harper & Row.
- Schumpeter, J. A. (1949). Science and ideology. *American Economic Review*, 39(2), 345-359.
- Schwarcz, V. (1986). *The Chinese enlightenment: intellectuals and the legacy of the May Fourth movement of 1919* (No. 27). Berkeley: University of California Press.
- Schwartz, B. I. (1985). *The world of thought in ancient China*. Harvard University Press.
- Schwartz, B. I. (1996). *China and other matters*. Harvard University Press.
- Schwartz, S. H. (1992). Universals in the content and structure of values: Theoretical advances and empirical tests in 20 countries. *Advances in experimental social psychology*, 25(1), págs. 1-65.
- Schwartz, S. H. (1994). Are there universal aspects in the structure and contents of human values? *Journal of social issues*, 50(4), 19-45.
- Schwartz, S. H. (1999). A theory of cultural values and some implications for work. *Applied psychology*, 48(1), 23-47.
- Schwartz, S. H. y Bardi, A. (2001). Value hierarchies across cultures taking a similarities perspective. *Journal of cross-cultural Psychology*, 32(3), 268-290.
- Scissors, D (2016, 17 de mayo). China's SOE sector is bigger than some would have us think. *East Asia Forum* [en línea]. Disponible en: <http://www.eastasiaforum.org/2016/05/17/chinas-soe-sector-is-bigger-than-some-would-have-us-think/> [2016, 8 de noviembre].

- Scott, D. (2008). *China and the international system, 1840-1949: power, presence, and perceptions in a century of humiliation*. Albany, NY: SUNY Press.
- Scott, W. R. (2007). *Institutions and organizations: Ideas and interests*. Los Angeles: SAGE.
- Searle, J. R. (2005). What is an institution. *Journal of institutional economics*, 1(1), 1-22.
- Serra N., Stiglitz J. E. (Eds). (2008). *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*. Nueva York: Oxford University Press.
- Shambaugh, D. L. (1993). Deng Xiaoping: The Politician. *The China Quarterly*, 135, 457-490.
- Shambaugh, D. L. (1996). Containment or engagement of China? Calculating Beijing's responses. *International Security*, 21(2), 180-209.
- Shambaugh, D. L. (2008). *China's Communist Party: atrophy and adaptation*. University of California Press.
- Shepsle, K. A. (1991). Discretion, Institutions, and the Problem of Government Commitment. En P. Bourdieu y J. S. Coleman (Eds.), *Social Theory for a Changing Society* (pp. 245-263), Boulder, CO: Westview Press.
- Shepsle, K. A. (1999). The political economy of state reform. Political to the core. *Brazilian Journal of Political Economy*, 19(3).
- Shi, T. (2000). Cultural values and democracy in the People's Republic of China. *The China Quarterly*, 162, 540-559.
- Shi, T. (2001). Cultural values and political trust: a comparison of the People's Republic of China and Taiwan. *Comparative Politics*, 401-419.
- Shi, T. (2003). *Does it Matter or Not? That is the Question: Cultural Impacts on the Political Process* (Working Paper Series: No. 13). Taipei: Asian Barometer Project Office National Taiwan University and Academia Sinica.
- Shi, T. (2008). China: Democratic Values Supporting an Authoritarian System. En Y. Chu, L. Diamond, A. J. Nathan y D. Ch. Shin (Eds.), *How East Asians View Democracy* (pp. 209-237). Nueva York: Columbia University Press.
- Shi, T. (2015). *The Cultural Logic of Politics in Mainland China and Taiwan*. Cambridge University Press.
- Shi, T. y Lou, D. (2010). Subjective evaluation of changes in civil liberties and political rights in China. *Journal of Contemporary China*, 19(63), 175-199.
- Sicular, T. (2013). The Challenge of High Inequality in China. Banco Mundial, *Series "Inequality in Focus"*, 2(2).
- Shirk, S. L. (1993). *The Political Logic of Economic Reform in China*. Berkeley: University of California Press.
- Short, P. (2007). *Mao* (Trad. D. Martínez Roble). Barcelona: Editorial Critica. (Original en inglés, 2001).
- Silverberg, G. (1998). Review essay on 'The economy as an evolving complex system II'. En F. Schweitzer y G. Silverberg (Eds.), *Evolution and Self-Organisation in Economics, Jahrbuch für Komplexität in der Natur-, Sozial- und Geisteswissenschaften* (Band 9). Berlin: Duncker y Humblot.
- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The quarterly journal of economics*, 99-118.
- Smelser, N. J. y Swedberg, R. (1996). The Sociological Perspective on the Economy. Capítulo 1 en N. Smelser y R. Swedberg (Eds.), *The handbook of economic sociology* (pp. 3-26). Princeton University Press.

- Smelser, N. J. y Swedberg, R. (2005). Introducing Economic Sociology. Capítulo 1 en N. Smelser y R. Swedberg (Eds.), *The handbook of economic sociology* (pp. 3-25). Princeton University Press.
- Sperber, D. (1996). *Explaining culture: A naturalistic approach*. Cambridge, MA: Blackwell.
- Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *The quarterly journal of economics*, 70(1), 65-94.
- Somjee, A. H. (2002). Non-Western Theories of Development: Critiques and Explorations. *New Directions in Comparative Politics*, 119-140.
- Staw, B. M. (1991). Dressing up like an organization: When psychological theories can explain organizational action. *Journal of Management*, 17(4), 805-819.
- Steinberg, F. (2010). China, Estados Unidos y el futuro de Bretton Woods II. *Revista de economía mundial*, (25), 4.
- Stepin, V. (2003). Evolutionism, the Anthropic Principle, and New Rationality. En V. Arshinov y C. Fuchs (Eds.), *Causality, emergence, self-organisation* (pp. 85-130). Moscú: NIA-Priroda.
- Stevens, C. E. y Cooper, J. T. (2010). A behavioral theory of governments' ability to make credible commitments to firms: The case of the East Asian paradox. *Asia Pacific Journal of Management*, 27(4), 587-610.
- Stiglitz, J. E. (2000). The Insider-What I learned at the world economic crisis. *New Republic*, 56.
- Stiglitz, J. E. (2003). *Whither reform: Towards a new agenda*. Washington DC: CEPAL, Banco Mundial.
- Stiglitz, J. E. (2008): Is there a post-Washington consensus consensus? Capítulo 4 en N. Serra y J. E. Stiglitz (Eds.), *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance* (pp. 41-57). Nueva York: Oxford University Press.
- Storr, V. H. (2008). North's Underdeveloped Ideological Entrepreneur. *Annual Proceedings of the Wealth and Well-Being of Nations*, 1, 2008-2009.
- Schwab, K. (Ed.). (2015). *The global competitiveness report 2015-2016*. Geneva: World Economic Forum.
- Swedberg, R. (2008). The Toolkit of Economic Sociology. En B. R. Weingast y D. Wittman (Eds.), *The Oxford handbook of political economy* (pp. 937-950). Oxford University Press.
- Swaine, M. D. (2016). Chinese Views on Global Governance Since 2008-9: Not Much New. Hoover Institution, *China Leadership Monitor*, 49.
- Swidler, A. (1986). Culture in action: Symbols and strategies. *American sociological review*, 273-286.
- Szamosszegi, A. y Kyle, C. (2011). *An analysis of state-owned enterprises and state capitalism in China*. Washington: Capital Trade, Incorporated.
- Talbott, J. y Roll, R. (2001). *Why Many Developing Countries Just Aren't* (Finance Working Paper, 19-01). Los Angeles: The Anderson School en UCLA.
- Tang, W., Lewis-Beck, M. S. y Martini, N. F. (2013, 17 de junio). Government for the People in China? *The Diplomat* [en línea]. Disponible en: <http://thediplomat.com/2013/06/government-for-the-people-in-china/> [2015, 3 de febrero].
- Teiwes, F. (1997). The Establishment and Consolidation of the New Regime, 1949-57. Capítulo 1 en R. MacFarquhar (Ed.), *The politics of China: the eras of Mao and Deng* (pp. 5-86). Cambridge University Press.
- Teng, S. Y. y Fairbank, J. K. (Eds.). (1979). *China's response to the West: a documentary survey, 1839-1923*. Harvard University Press.

- Thomas, M. A. (2010). What do the worldwide governance indicators measure? *European Journal of Development Research*, 22(1), 31-54.
- Treisman, D. (2007). What have we learned about the causes of corruption from ten years of cross-national empirical research? *Annual Review of Political Science*, 10, 211-244.
- Triandis, H. C. (1996). The psychological measurement of cultural syndromes. *American Psychologist*, 51(4), 407.
- Tsai, K. S. (2002). *Back-Alley Banking: Private Entrepreneurs in China*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Tsai, K. S. (2006). Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change in China. *World Politics*, 59(1), 116-141
- Tsai, K. S. (2007). *Capitalism without democracy: The private sector in contemporary China*. Cornell University Press.
- Tsang, S. (2009). Consultative Leninism: China's new political framework. *Journal of Contemporary China*, 18(62), 865-880.
- Toboso, F. (1997). En que se diferencian los enfoques de análisis de la vieja y la nueva economía institucional. *Hacienda Pública Española*, 143(4), 175-192.
- Toboso, F. (2011). Viejos y nuevos institucionalismos bajo el prisma del individualismo institucional. *Ekonomiaz*, 77(02), 86-125.
- Tong, S. Y. y Chen, G. (2008). *China's Land Policy Reform: An Update* (EAI Background Brief No. 419). East Asian Institute de la National University of Singapore.
- Tong, Y. y Lei, S. (2010). Large-scale mass incidents and government responses in China. *International Journal of China Studies*, 1(2), 487-508.
- Tu, W. (1990, julio). *Entrevista de Bill Moyers a Tu Weiming* [en línea]. PBS. Disponible en: <http://www.pbs.org/moyers/journal/archives/ming.html> [2017, 12 de enero].
- Tu, W. (1996). *Reischauer Lecture #2: Body, Body Politic and The Way* [en línea]. Reischauer Lecturer, Fairbank Center for East Asian Research, Harvard University. Disponible en: [athttp://tuweiming.com/lecture.2.html](http://tuweiming.com/lecture.2.html) [2015, 2 de febrero].
- Tu, W. (2000). Implications of the Rise of "Confucian" East Asia. *Daedalus*, 129(1), 195-218.
- Tu, W. (2005). Cultural China: the periphery as the center. *Daedalus*, 134(4), 145-167.
- Tu, W. (2008). The rise of industrial East Asia: The role of Confucian values. *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, 4(1), 81.
- Uribe-Echevarría, A. M. (2005). Calidad institucional y renta per cápita: un repaso de los resultados empíricos. *Revista de economía mundial*, (12), 175-196.
- Varnum, M. E., Grossmann, I., Kitayama, S. y Nisbett, R. E. (2010). The origin of cultural differences in cognition: the social orientation hypothesis. *Current directions in psychological science*, 19(1), 9-13.
- Velarde, M. G. y Le Lay, V. F. (1980). Estructuras disipativas: algunas nociones básicas (I). *El Basilisco: Revista de filosofía, ciencias humanas, teoría de la ciencia y de la cultura*, (10), 8-13.
- Verba, S. (1965). Conclusion: Comparative Political Culture. Capítulo 12 en L. Pye y S. Verba (Eds.), *Political culture and political development* (pp. 512-560). Princeton University Press.
- Vogel, E. (2005). Patterns of late development and the origins of late liberalization. En S. Pekkanen y K. Tsai (Eds.), *Japan and China in the world political economy* (pp. 1-10). Londres: Routledge.

- Wade, R. (1990). *Governing the market: Economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton University Press.
- Waley-Cohen, J. (1993). China and Western technology in the late eighteenth century. *The American Historical Review*, 98(5), 1525-1544.
- Wang, H. (2003). *China's new order: Society, politics, and economy in transition*. Harvard University Press.
- Wang, X. S. y Hu, A. (2015). *The Chinese economy in crisis: state capacity and tax reform*. Londres: Routledge.
- Wang, Z. y Pavličević, D. (2012). Citizens and Democracy: Shi Tianjian's Contribution to China Studies and Political Science. *China: An International Journal*, 10(1), 125-135.
- Wang, Z. (2014). The Chinese dream: concept and context. *Journal of Chinese Political Science*, 19(1), 1-13.
- Wank, D. L. (2001). *Commodifying communism: Business, trust, and politics in a Chinese city* (Vol. 14). Cambridge University Press.
- Wasserstrom, J. (2015, 19 de octubre). Here's Why Xi Jinping's 'Chinese Dream' Differs Radically From the American Dream. *Time* [en línea]. Disponible en <http://time.com/4077693/chinese-dream-xi-jinping/> [2017, 1 de febrero].
- Weber, M. (1992). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism* (Trad. T. Parsons). Nueva York: Routledge. (Original en alemán, 1905)
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad* (Trad. J. Medina et al.). Madrid: Fondo de Cultura Económica de España. (Original en alemán, 1922)
- Weingast, B. R. (1995). Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development. *The Journal of Law, Economics & Organization*, 11, 1.
- Weingast, B. R. (1997). The political commitment to markets and marketization. En D. L. Weimer (Ed.), *The political economy of property rights: institutional change and credibility in the reform of centrally planned economies* (pp. 43-49). Cambridge University Press.
- Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 279-293.
- Wheeler, N. (2005). Modernization discourse with Chinese characteristics. *East Asia*, 22(3), 3-24.
- Whyte, M. K. (2009). Paradoxes of China's economic boom. *Annual Review of Sociology*, 35, 371-392.
- Wiarda, H. J. (1989). Political culture and national development. *Fletcher F. World Affairs*, 13, 193.
- Wiarda, H. J. (2014). *Political Culture, Political Science, and Identity Politics: An Uneasy Alliance*. Burlington, VT: Ashgate.
- Williams, A. y Siddique, A. (2008). The use (and abuse) of governance indicators in economics: a review. *Economics of Governance*, 9(2), 131-175.
- Williamson, J. (1990). *Latin American Adjustment. How Much has Happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Williamson, O. E. (2000). The new institutional economics: taking stock, looking ahead. *Journal of economic literature*, 38(3), 595-613.
- Whiting, H. S. (2006). *Growth, Governance, and Institutions: The Internal Institutions of the Party-State in China*. Trabajo presentado para el World Bank Research Project on the Rise of China and India. Washington, DC: Institute for Policy Studies y Banco Mundial.

- Winter, G. D. (2003). Personality and Political Behavior. En D. O. Sears, L. Huddy y R. Jervis (Eds.), *Oxford handbook of political psychology* (pp. 110-145). Nueva York: Oxford University Press.
- Witt, M. (2010). *China: what variety of capitalism?* (Working Paper). Fontainebleau: INSEAD.
- Wittfogel, K. A. (1955). Developmental aspects of hydraulic societies. En *Irrigation Civilizations: A Comparative Study* (pp. 43-52). Washington, DC: Pan American Union.
- Woo, W. T. (1999a). The Real Reasons for China's Growth. *The China Journal*, No. 41, 115-137
- Woo, W. T. (1999b). *The Economics and Politics of Transition to an Open Market Economy* (Technical Papers No. 153). China, OECD Development Centre.
- World Economic Forum (2015). *The Global Competitiveness Report 2015–2016*. Geneva: World Economic Forum.
- World Justice Project (2015). *WJP Rule of Law Index 2015*. Washington, DC: World Justice Project.
- Wright, T. (2010). *Accepting authoritarianism: state-society relations in China's reform era*. Stanford University Press.
- Wu, J. (2005). *Understanding and interpreting Chinese economic reform*. Knutsford, R.U.: Texere.
- Wu, J. (2013). *Voice of Reform in China*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Wu, W. (2003). *The Origin of Private Property Rights in China: A Game between Central and Local Governments* (working paper). The Public Policy Program, NUS, Singapur.
- Xi, J. (2014, Abril). *Discurso del Presidente de la República Popular de China sobre Relaciones entre la UE y China* [en línea]. Discurso a los estudiantes del Colegio de Europa en el Concert Hall de Brujas, Bélgica, el 1 de abril. Disponible en: https://www.coleurope.eu/sites/default/files/uploads/event/speech_by_xi_jinping.pdf [2015, 11 de mayo].
- Xi, J. (2014). *The governance of China*. Beijing: Foreign Languages Press.
- Xie, Y., Zhang, C. y Lai, Q. (2014). China's rise as a major contributor to science and technology. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(26), 9437-9442.
- Xin, K. K. y Pearce, J. L. (1996). Guanxi: Connections as substitutes for formal institutional support. *Academy of management journal*, 39(6), 1641-1658.
- Xing, L. (2013). *The Rise of China and the Capitalist World Order*. Lund Humphries Publishers.
- Xing, L. y Shaw, T. M. (2013). The Political Economy of Chinese State Capitalism. *Journal of China and International Relations*, 1(1).
- Xu, C. (2011). The fundamental institutions of China's reforms and development. *Journal of Economic Literature*, 49(4), 1076-1151.
- Xu, C. y Zhang, X. (2009). *The Evolution of Chinese Entrepreneurial Firms: Township-Village Enterprises Revisited* (IFPRI Discussion Paper, 00854).
- Yahuda, M. (1993). Deng Xiaoping: The Statesman. *The China Quarterly*, 135, 552-572.
- Yan, S. (1995). Ideology and the demise or maintenance of soviet-type regimes perspectives on the Chinese case. *Communist and Post-Communist Studies*, 28(3), 319-338.
- Yang, D. L. (2006). Economic transformation and its political discontents in China: Authoritarianism, unequal growth, and the dilemmas of political development. *Annual Review of Political Science*, 9, 143-164.
- Yao, Y. (2014). The Chinese growth miracle. *Handbook of Economic Growth*, 2, 943-1031.
- Yeung, H. W. C. (2004). *Chinese capitalism in a global era: Towards a hybrid capitalism*. Londres: Routledge.

- Zhao, G. (1986). *Man and land in Chinese history: an economic analysis*. Stanford University Press.
- Zhao, Z. (2009). *Prisoner of the State: The Secret Journal of Premier Zhao Ziyang* (Trad. y Ed. por B. Pu y R. Chiang). Nueva York: Simon & Schuster.
- Zheng, D. (2008). Hu Shi and Liang Souming. *Chinese Studies in History*, 41(4), 3-56.
- Zheng, Y. y Tok, S. K. (2007). 'Harmonious Society' and 'Harmonious World': China's Policy Discourse Under Hu Jintao. Briefing Series de la Universidad de Nottingham, 1-9.
- Zhou, H. (2014, Mayo). *After the Crisis: Taking Stock of EU-China Relations*. Conferencia organizada por el Real Instituto Elcano en el Círculo de Bellas Artes, Madrid.
- Zhu, K. (2010). Narratives of Wenzhou's Industrial Privatizations. En X. Zhang, S. Fang y A. Haan (Eds.), *Narratives of Chinese Economic Reforms: How Does China Cross the River?* (pp. 91-114). Singapore: World Scientific Publishing.
- Zhu, Y., Lo, C. C., Luo, Z. y Myers, R. H. (Eds.). (2004). *The new Chinese leadership: Challenges and opportunities after the 16th Party Congress* (No. 4). Cambridge University Press.
- Zou, K. (2006). *China's legal reform: towards the rule of law*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Zukin, S. y DiMaggio, P. (Eds.). (1990). *Structures of Capital: The Social Organization of the Economy*. Cambridge University Press.

ANEXO I

FIGURAS



FIGURA i.I - LOS TRES RETOS ANIDADOS DE LA TESIS

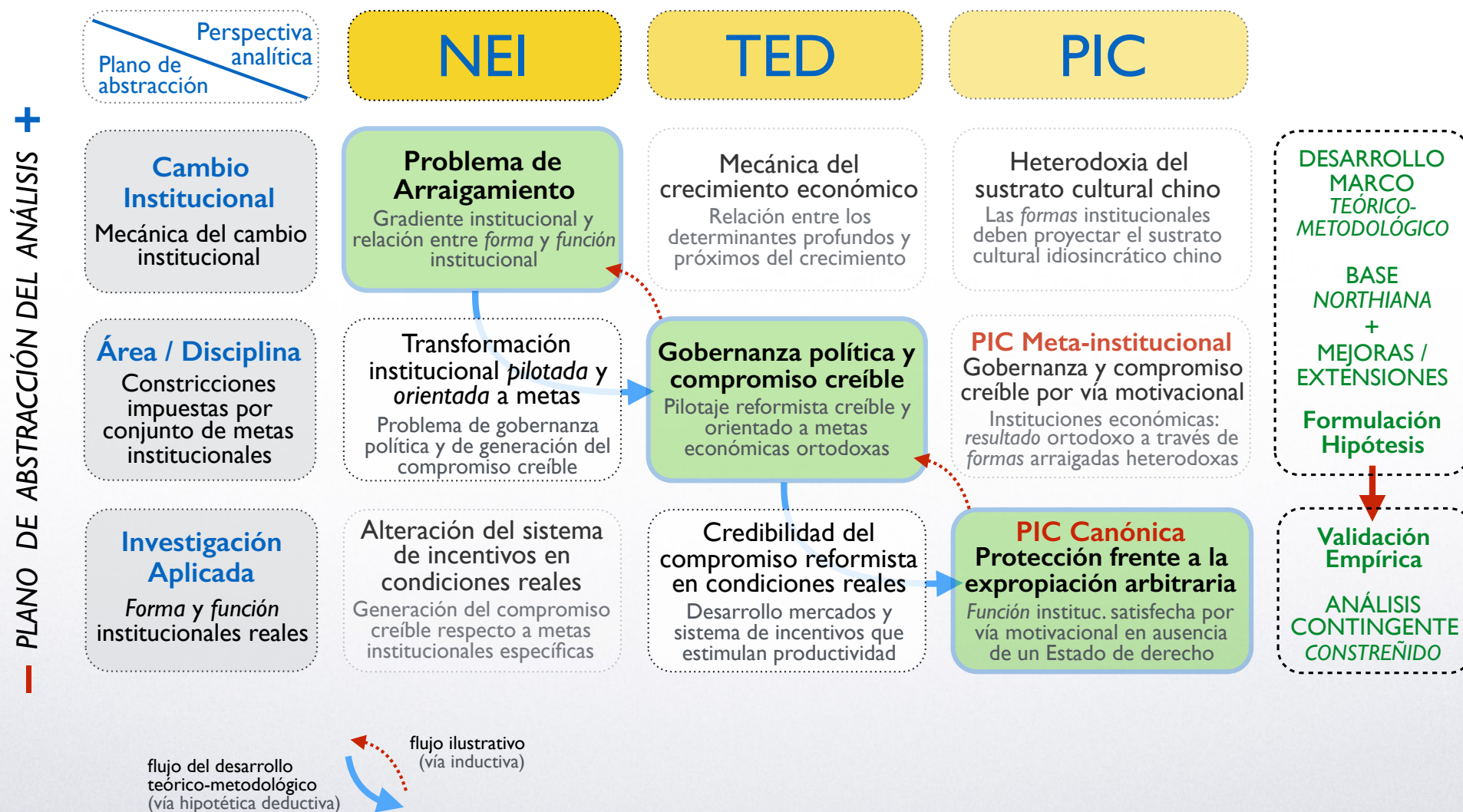
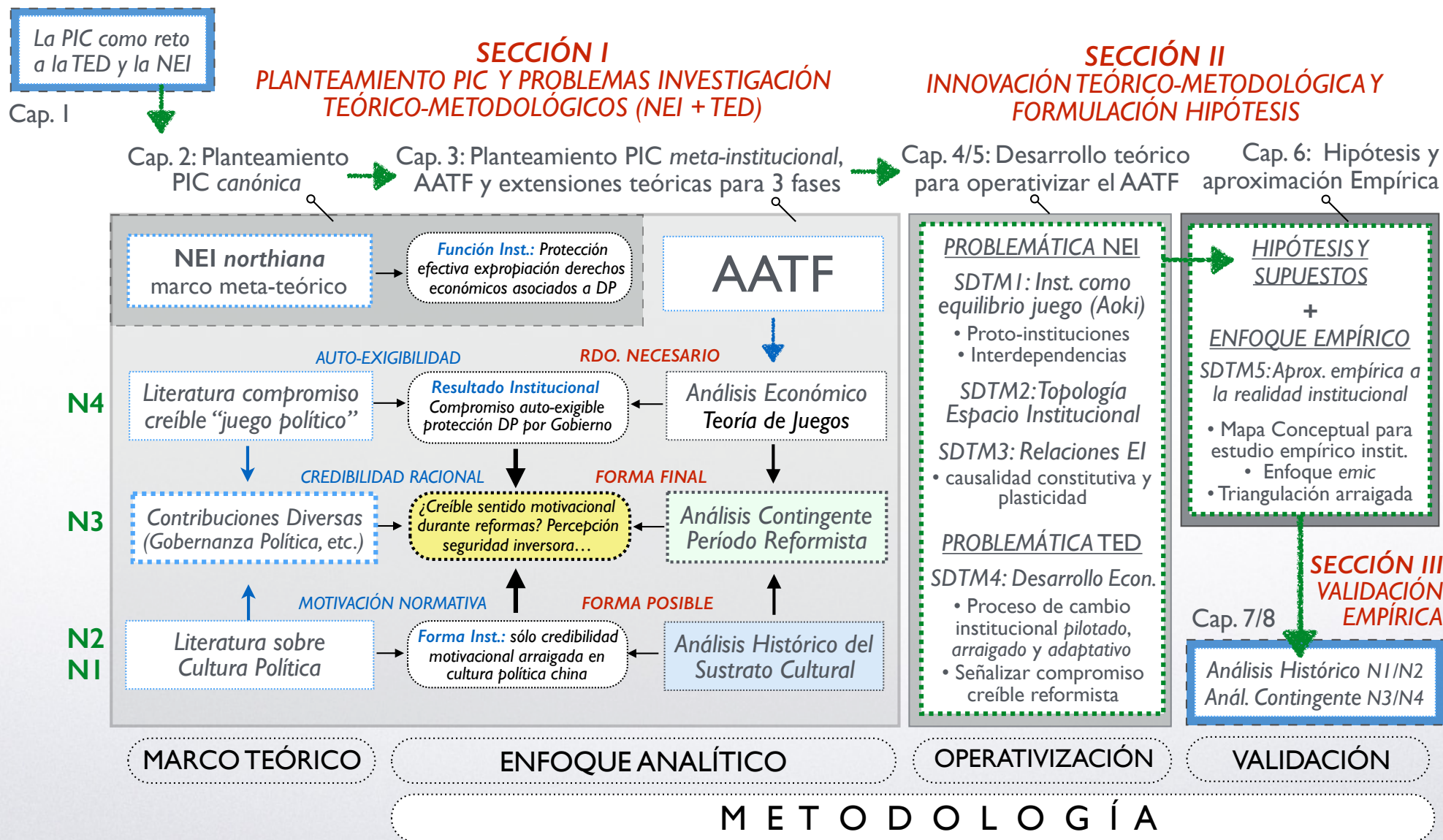
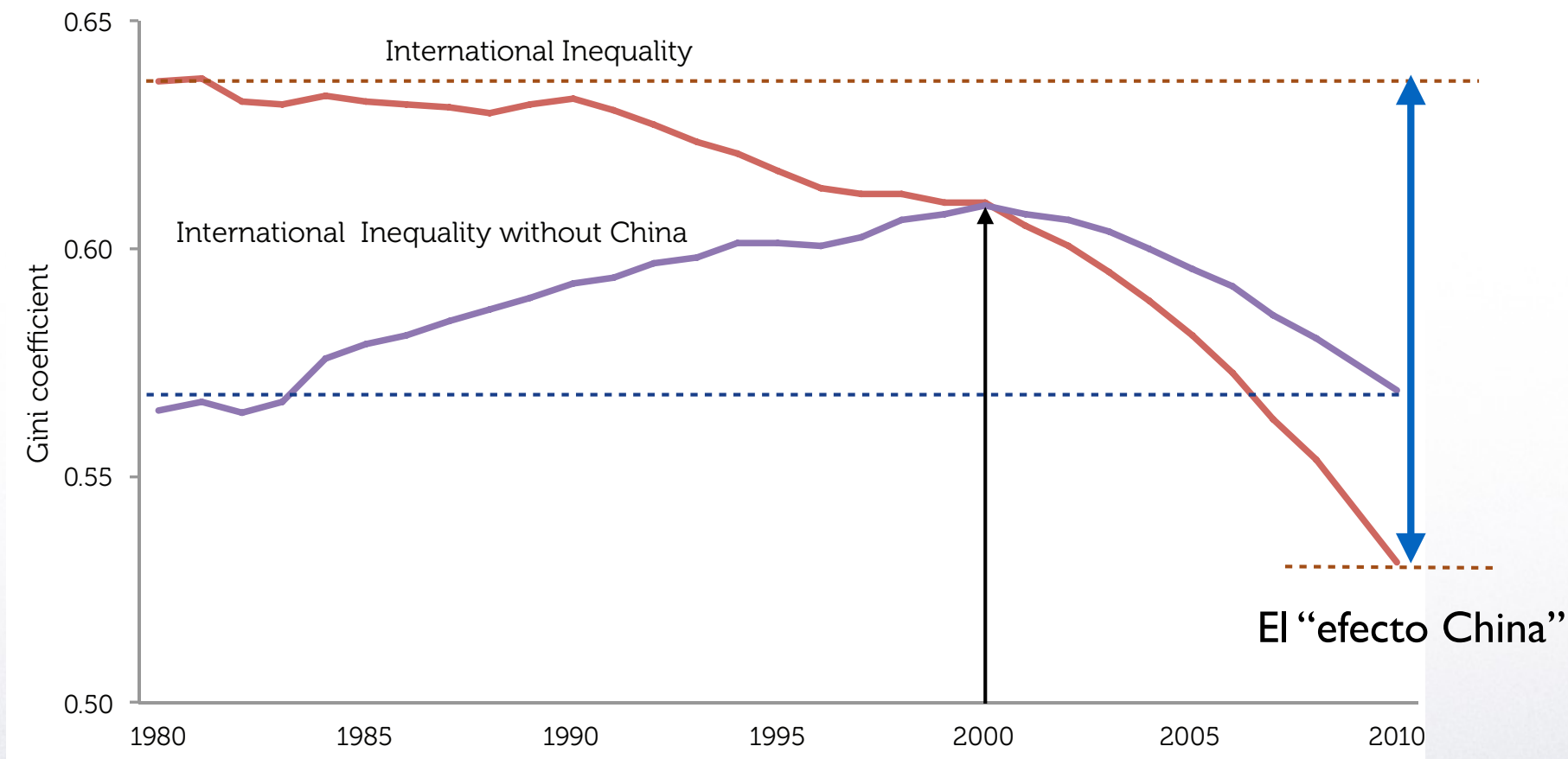


FIGURA i.2 - RESUMEN DEL ENFOQUE TEÓRICO Y METODOLÓGICO





Fuente: Informe de Milanovic (2010) para el Banco Mundial



FIGURA 1.2 - CONSENSO DE WASHINGTON Y SU VERSIÓN INSTITUCIONAL AUMENTADA



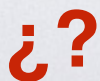
	Consenso de Washington Original	Consenso de Washington “Aumentado”
1	Disciplina fiscal	Mejoras en el gobierno corporativo
2	Reorientación del gasto público	Políticas anti-corrupción
3	Reforma Fiscal	Flexibilidad en el mercado laboral
4	Liberalización de los tipos de interés	Adhesión a la disciplina de la OMC
5	Tipos de cambio unificados y competitivos	Adhesión a los códigos y estándares financieros internacionales
6	Liberalización comercial	Apertura “prudente” de la cuenta de capital
7	Apertura a los flujos de IDE	Regímenes cambiarios de tipo no intermedio
8	Privatización	Banco Central y objetivos inflacionarios independientes
9	Desregulación	Sistema de seguridad social
10	Protección de los DP	Reducción selectiva de la pobreza

Fuente: Traducción propia de Rodrik (2005, p. 974)



FIGURA 2.1 - MAPA DE NIVELES DE ARRAIGAMIENTO PARA EL ANÁLISIS INSTITUCIONAL

pág. 933



RETOS: I. Caracterizar cada nivel + II. Relación entre Niveles = Operativizar Arraigamiento

FIGURA 2.2 - LA NEI NORTHIANA: EL MARCO INTEGRADOR DE LOS APORTES EXPLICATIVOS DEL DESARROLLO CHINO



NIVEL ARRAIGAMIENTO	- Nivel 4 - EXTRA-INSTITUCIONAL	- Nivel 3 - RACIONAL	- Nivel 2 - NORMATIVO	- Nivel 1 - CONSTITUTIVO
ENFOQUE DESARROLLO	Economía Neoclásica	Política (Económica)	Sociología Económica	Estudios Culturales
APORTE DISCIPLINAR PREDOMINANTE	Economía / Historia	C. Políticas / Sociología / Derecho	Sociología / C. Políticas	Antropología / Psicología Cognitiva
CAMBIO INSTITUCIONAL	Sin teoría explicativa <i>ad hoc</i> y/o solución <i>eficientista</i>	Jerárquico de arriba abajo impulsado por el Estado	Respuesta endógena inducida de abajo arriba	Matriz cultural (modelos mentales compartidos)
FOCO INSTITUCIONAL	Desarraigado: se presupone función instituc. idealizada	Considera reglas formales y mecanismo de cumplimiento	Marco normativo (plantilla normas informales)	Matriz interpretativa y simbólica compartida
PRISMA INTEGRADOR NEI NORTHIANA	Protección DP → incentivos (determinantes próximos) → induce mecánica crecimiento	Incentivos especificados por el gobierno (capacidad para cambiar las reglas del juego)	Respuesta inducida (abajo arriba) α Modelos positivos y normativos de los agentes	Filtro cultural como base de la inercia institucional (mod. mentales y aprendizaje)
Evolución Pensam. North	North I ≈ 1970s	North II ≈ 1980s	North III ≈ 1990s	North IV > 2000

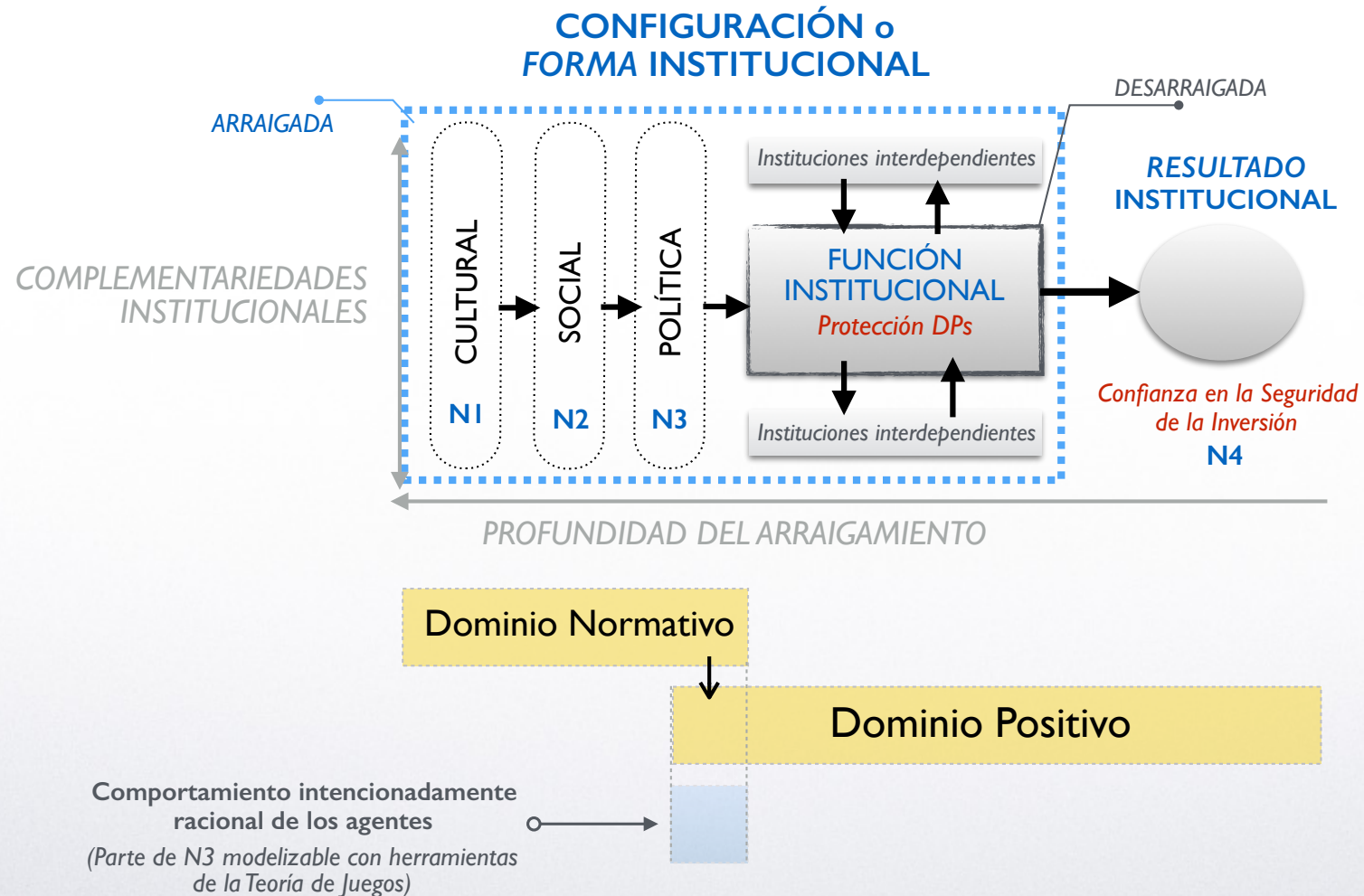




FIGURA 3.2 - LOS DOS DOMINIOS INSTITUCIONALES





FIGURA 3.3 - MODELO GENERAL DE PILOTAJE DEL CAMBIO INSTITUCIONAL (MGPCI)



pág. 941

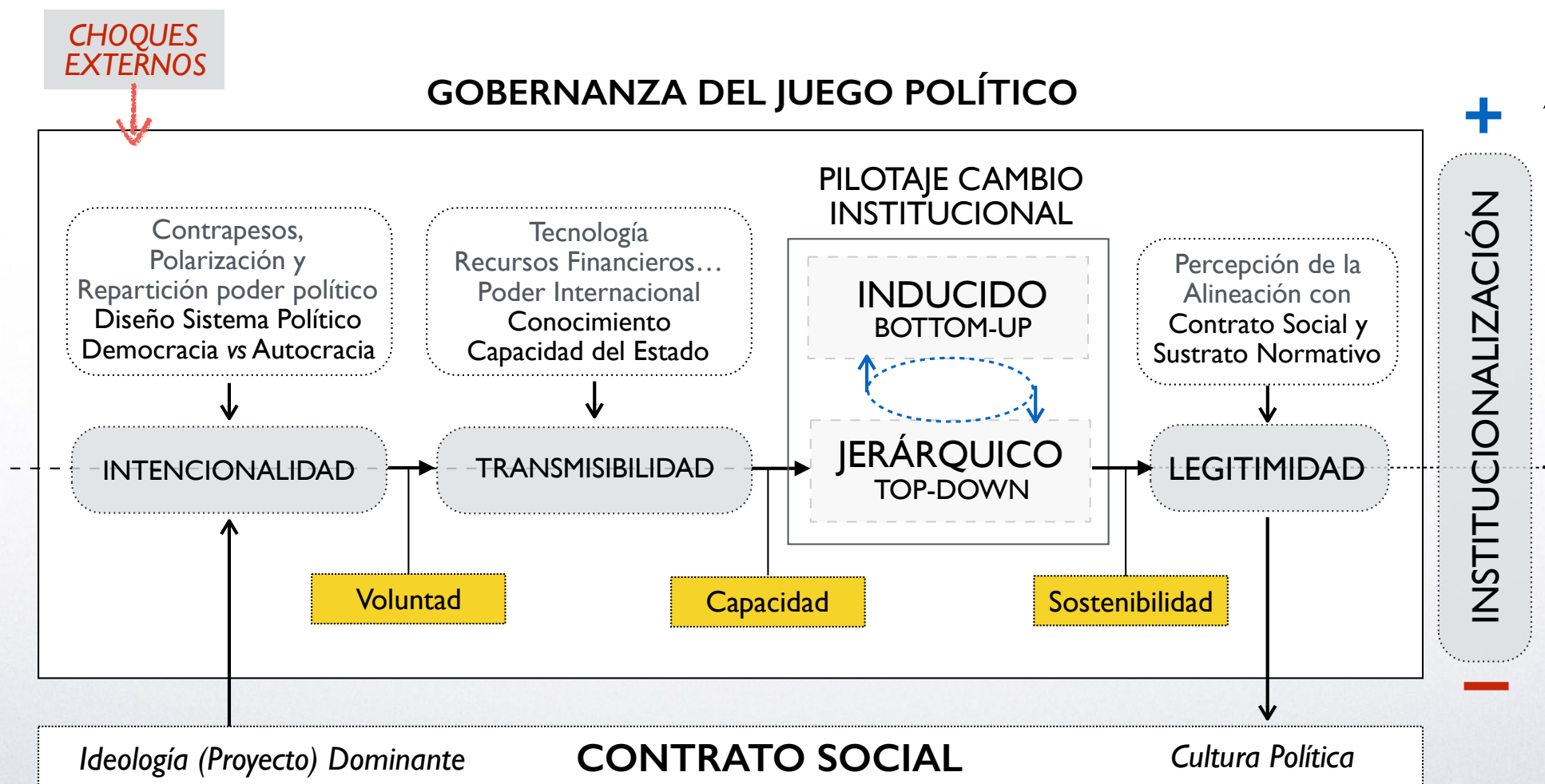




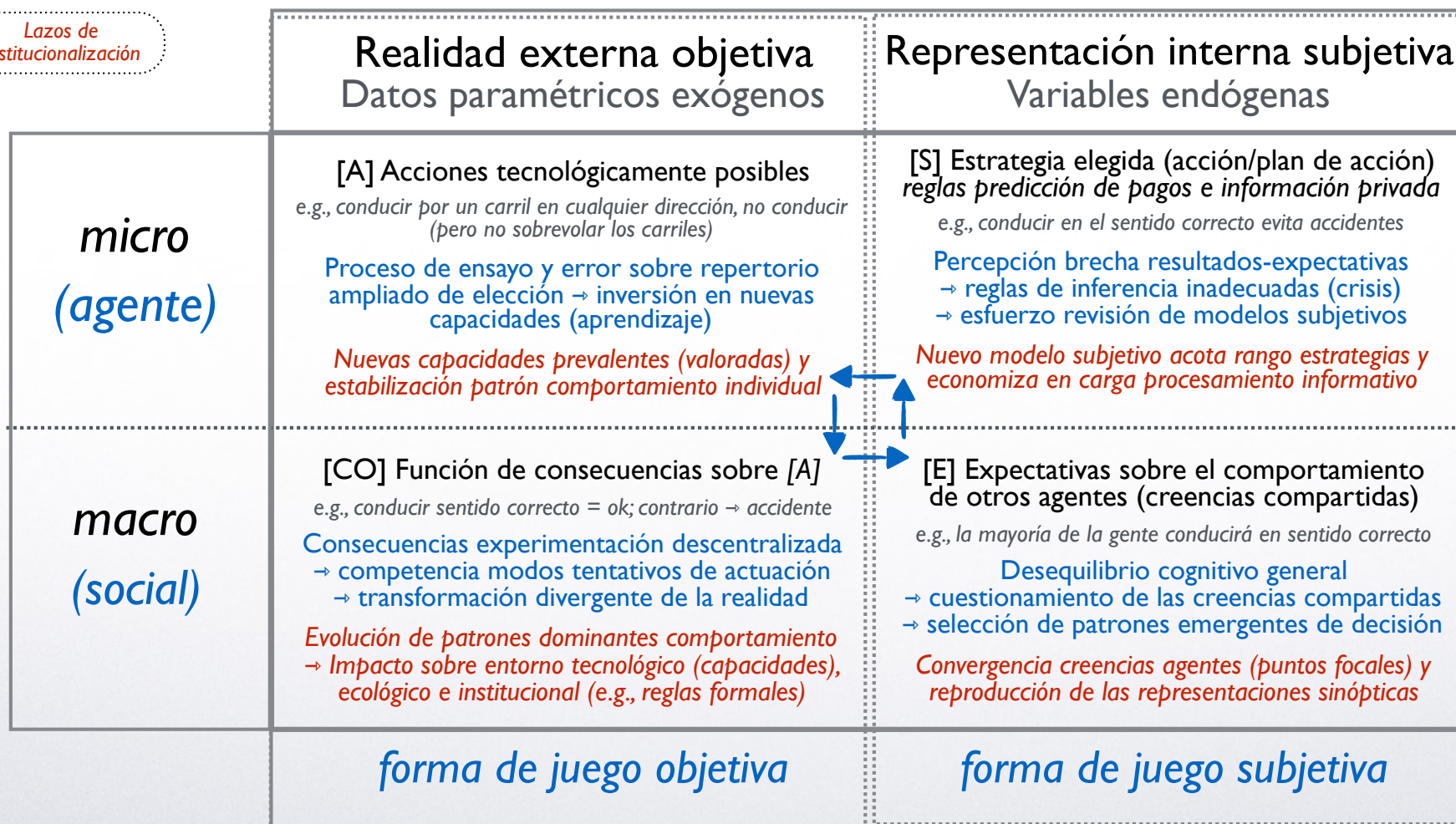
FIGURA 4.1 - DIAGRAMA COASE DE AOKI



Ejemplo ilustrativo

Cambio Institucional

Lazos de
institucionalización



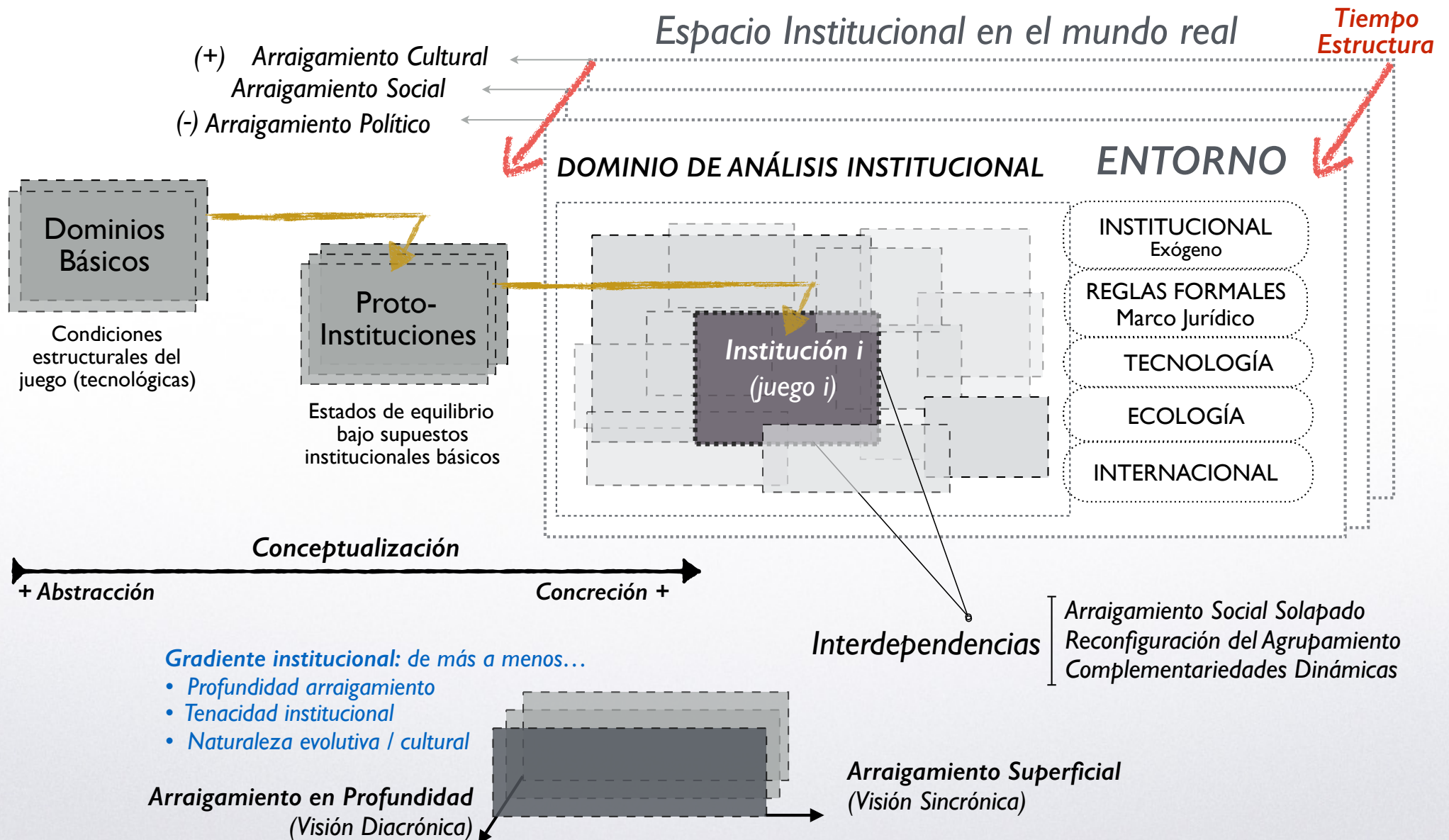




FIGURA 4.3 - TOPOLOGÍA DEL ESPACIO INSTITUCIONAL



	PROFUNDIDAD ARRAIGAMIENTO	DOMINIO	NATURALEZA Y FUNCIÓN INSTITUCIONAL
N4	—EXTRA-INST.— ENTORNO FÍSICO (Estructura Económica)	Realidad material externa al ser humano	Realidad extra-institucional externa al Homo sapiens. Incluye restricciones lógico/físicas (e.g., escasez, coste de oportunidad) y que impone el entorno biofísico (e.g., demografía, recursos naturales), así como constructos institucionales relativos a la capacidad de actuar sobre el entorno: e.g., tecnología, poder <i>material</i> , recursos financieros.
N3	—SUPERFICIAL— INTENCIONAL (Político)	Ámbito de la acción intencionada e instrumental	Configura el ámbito relevante al comportamiento estratégico de los agentes intencionales, tanto políticos como sociales, y a los estados de equilibrio o instituciones que conforman la realidad social. Incluye tres Subniveles de arraigamiento jerárquico-funcional: acción individual, agregado institucional y meta-institucional (juego político).
N2	—PROFUNDO— NORMATIVO (Social-Cultural)	Sustrato normativo evolutivo que orienta patrones básicos de acción colectiva	Sustrato cultural arraigado, inconsciente e <i>improblematizable</i> (en general) que provee una base normativa implícitamente instrumental. Emerge en lógica evolutiva y acéfala para facilitar la vertebración de soluciones genéricas a los problemas básicos de acción colectiva.
N1	—MUY PROFUNDO— CONSTITUTIVO (Antropológico)	Filtros simbólicos basales constitutivos de la racionalidad	Repertorio (<i>toolkit</i>) de valores basales y modos de cognición radicales que configuran un modelo de racionalidad estética/intuitiva y proveen significado <i>último</i> no-instrumental. Constituyen filtros simbólicos de máximo nivel de arraigamiento (más internalizados e <i>improblematizables</i>) reflejo de la huella civilizatoria.
N0	—EXTRA-INST.— BIOLÓGICO	Sustrato biológico y existencial	Necesidades biológicas y psicológicas así como capacidades y limitaciones cognitivas <i>comunes</i> al Homo sapiens.



FIGURA 4.4 - JERARQUÍA ANIDADA CONSTITUTIVA (HOLARQUÍA) DEL ESPACIO INSTITUCIONAL



JERARQUÍA DE SALIDA FLUJO DE CAUSALIDAD CONSTITUTIVA ASCENDENTE











































FIGURA 4.6 - DIMENSIONES CULTURALES DE HOFSTEDE PARA PAÍSES SELECCIONADOS

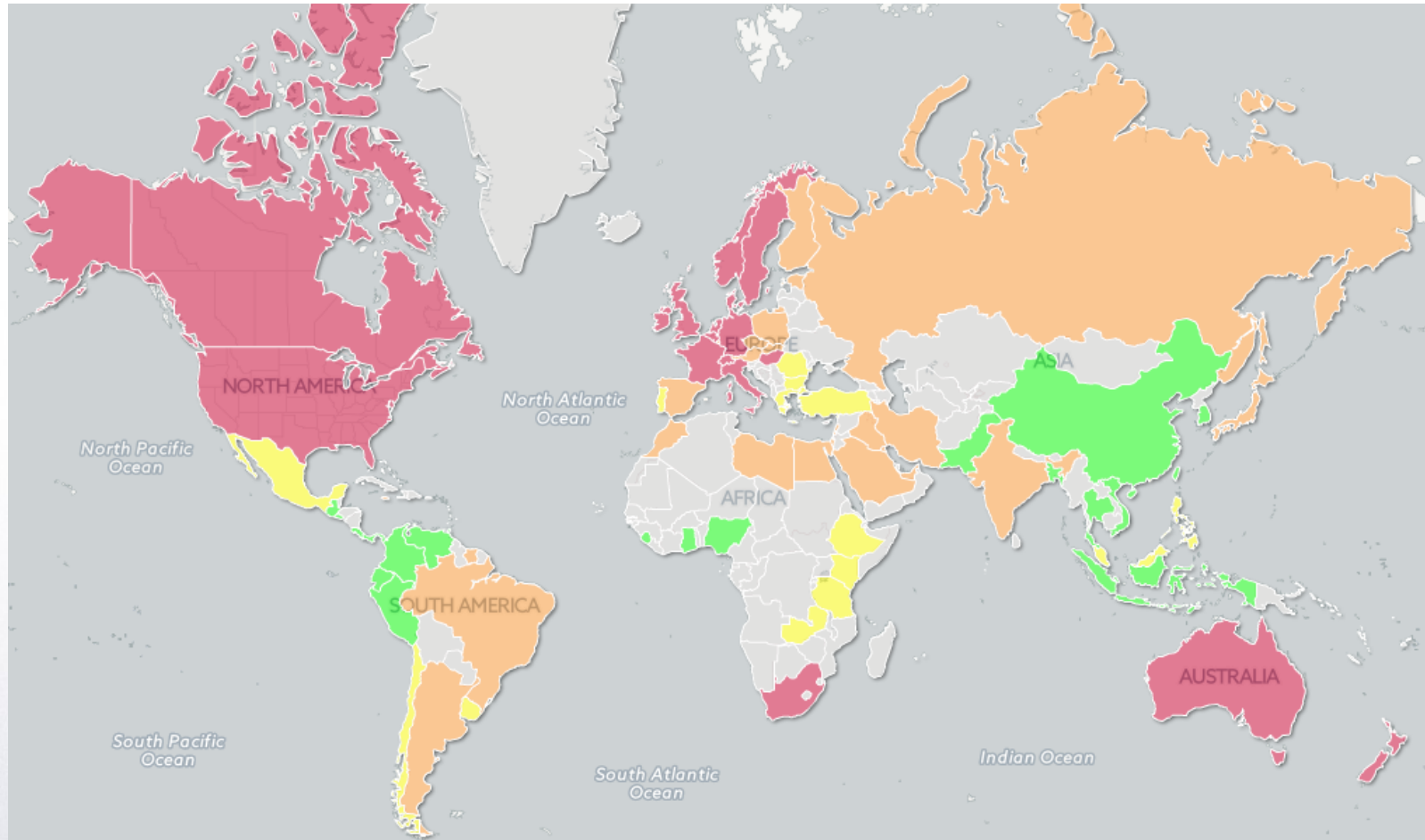


	Distancia Jerárquica	Individualismo – colectivismo	Masculinidad – Feminidad	Evitación de la Incertidumbre	Orientación LP – CP	Indulgencia – Frugalidad
PAIS	pdi	idv	mas	uai	ltowvs	ivr
China	80	20	66	30	87	24
Korea South	60 	18 	39	85	100 	29 
Singapore	74 	20 	48	8	72 	46 
Hong Kong	68 	25 	57	29	61 	17 
Taiwan	58 	17 	45	69	93 	49 
Vietnam	70 	20 	40	30	57 	35 
Japan	54	46	95	92	88	42
<i>Dist máx c.r.a. China</i>	26	-26	-29	-62	30	-25
<i>sin Japón</i>	22	-5	27	-55	30	-25
U.S.A.	40 	91 	62	46	26 	68 
Great Britain	35 	89 	66	35	51 	69 
Canada	39 	80 	52	48	36 	68 
Australia	36 	90 	61	51	21 	71 
Idealizado Anglosajón	39	90	62	45	30	68
<i>Spread en el grupo</i>	5	2	10	16	30	3
<i>Diferencia China - RIIU</i>	41	-70	4	-15	57	-45
Spain	57	51	42	86	48	44
France	68	71	43	86	63	48
Germany	35	67	66	65	83	40

Fuente: datos de Hofstede disponibles en <https://geert-hofstede.com/tools.html> [2016, 7 de agosto]



FIGURA 4.7 - MAPA DE LA DIMENSIÓN PRIMARIA: INDIVIDUALISMO VERSUS COLECTIVISMO



Fuente: Hofstede, disponible en <https://geert-hofstede.com/tools.html> [2016, 7 de agosto]



FIGURA 4.8 - DOMINIO INSTITUCIONAL DE INTERÉS (DII)



CHINA 中国



País en vías de desarrollo



contrapesos de tipo "motivacional"

Cultura política sínica

Colectivismo

↑ Concreción y foco dentro del EI



País y sociedad desarrollados

Estado de derecho liberal

contrapesos de tipo "imperativo"

Cultura política liberal

Individualismo

RIIO



Arraigamiento jerárquico funcional

Arraigamiento constitutivo



FIGURA 5.1 - LÍMITES DE LA PLASTICIDAD INSTITUCIONAL

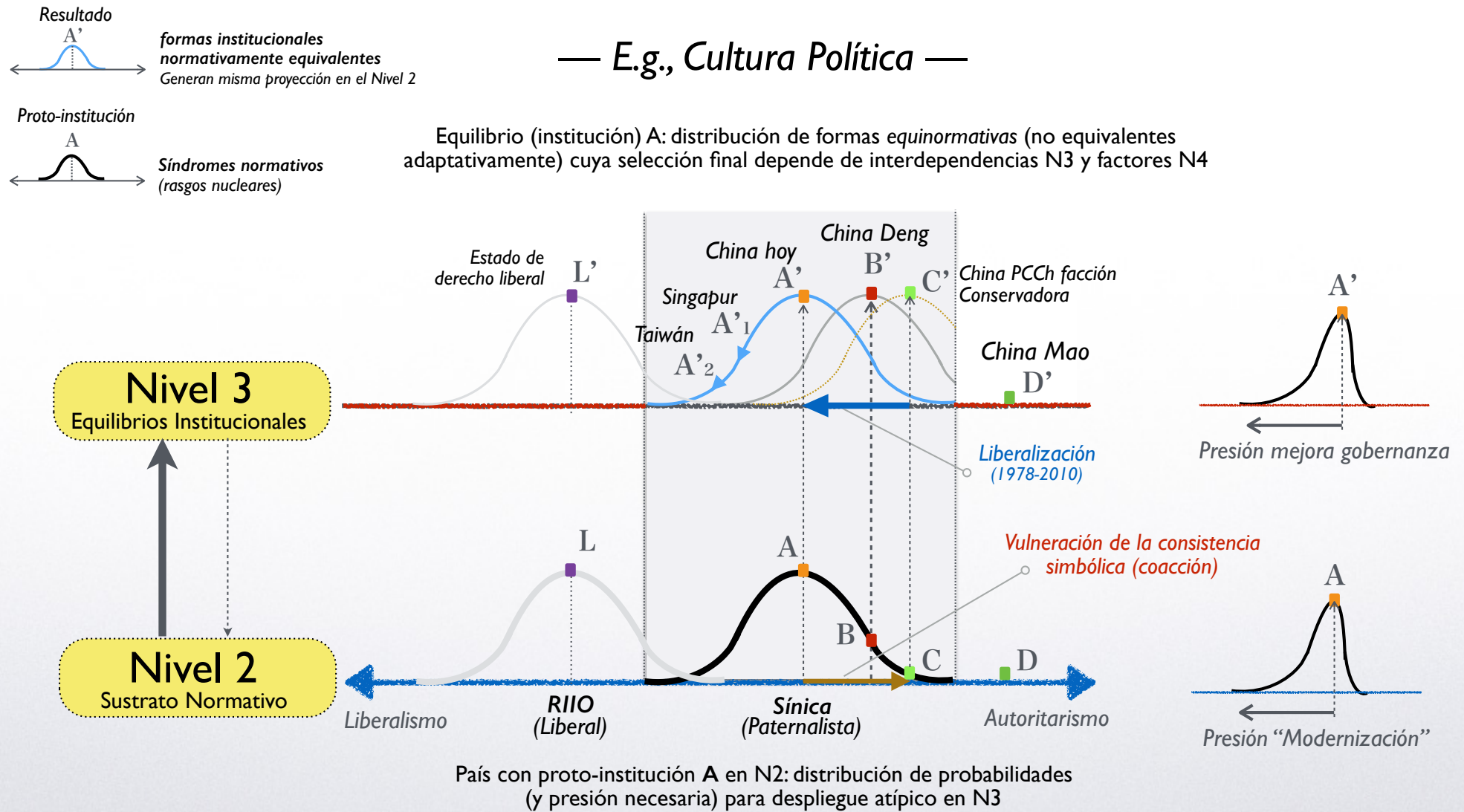




FIGURA 5.2 - DIAGRAMA DEL REFORMADOR



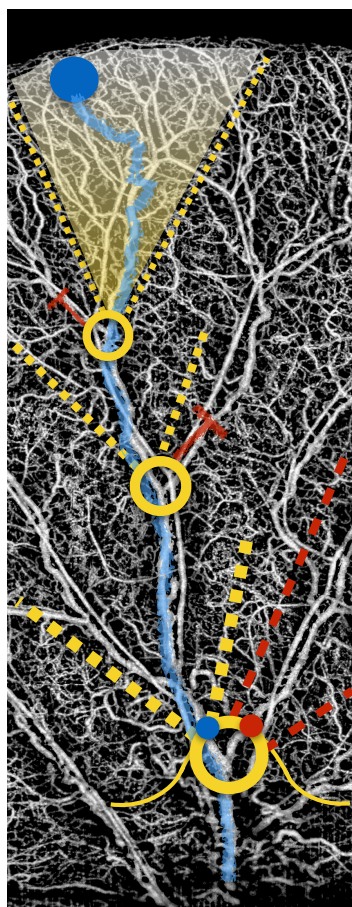


FIGURA 6.1 - LA DEPENDENCIA DE TRAYECTORIA EN LOS SISTEMAS AUTO-ORGANIZADOS



Árbol evolutivo

Escala temporal no lineal!



Nivel de la holarquía

Sistemas físico-biológicos
(evolución biológica, organismo, meteorología, geología, física)

CHINA 中国

RIIO

Flecha del tiempo

N4

100 años

N3

1000 años

N2

10000 años

N1

Nivel focal

e.g., entorno biofísico

e.g., dispersión de estados ambientales

e.g., dispersión de comportamientos

e.g., organismo (álamo / león)

Presión adaptativa

e.g., forma final Estado activista

e.g., proyecciones en realidad envolvente

e.g., forma final Estado reactivo

INTENCIONALIDAD (Libertad)

e.g., dispersión orgánica (tipos)

e.g., órganos (árbol / mamífero)

Emergencia (novedad)

PRESIÓN ADAPTATIVA MODERNIZADORA

e.g., cultura política sinica

e.g., cultura política liberal

EVOLUTIVO (Sedimentado)

e.g., dispersión celular (tipos)

Selección evolutiva

e.g., colectivismo

e.g., individualismo

Constricción

e.g., célula (vegetal / animal)



FIGURA 6.2 - MAPA CONCEPTUAL PARA LA APROXIMACIÓN EMPÍRICA A LAS INSTITUCIONES

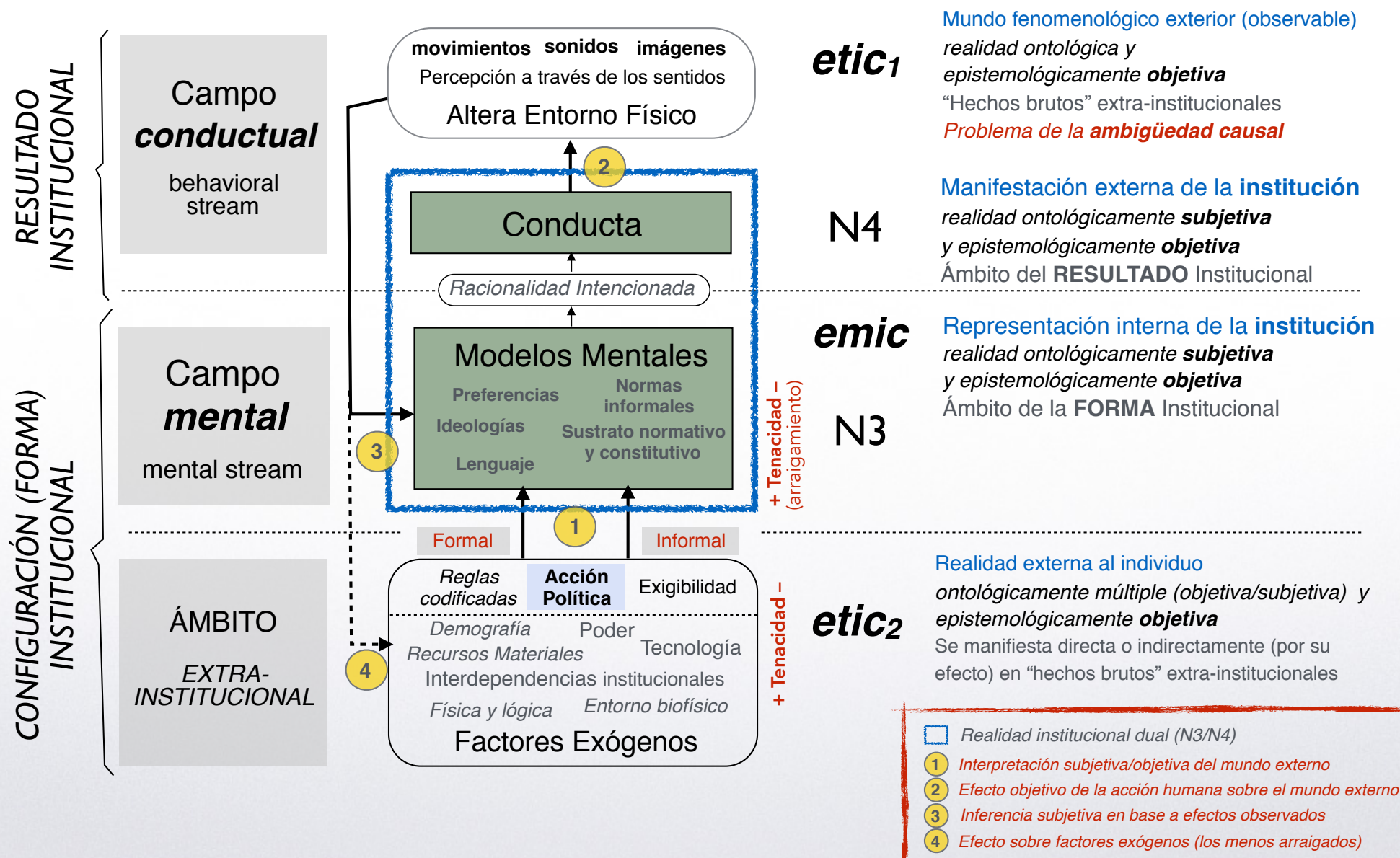
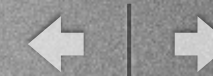




FIGURA 6.3a - INDICADORES DE CALIDAD INSTITUCIONAL: WGI E IMD



	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	C18
	WGI 1996						WGI 2014						1.996	2.014	2.014	2.014	2.014	2.014
PAÍS	VA	PS	GE	RQ	RL	CC	VA	PS	GE	RQ	RL	CC	GE/VA	GE/VA	Media Rdos Inst PS → CC	MRI / VA	IMD WCY Index	IMD Index / VA
China	24	46	46	48	41	44	20	40	56	44	43	44	1,9	2,8	45,5	2,3	77,0	3,9
Hong Kong	56	58	74	88	65	80	60	72	86	92	87	82	1,3	1,4	83,8	1,4	96,0	1,6
Taiwán	64	70	66	70	65	62	68	66	78	76	74	66	1,0	1,1	72,0	1,1	85,4	1,3
Singapur	54	72	92	94	76	94	48	74	94	94	88	92	1,7	2,0	88,4	1,8	94,9	2,0
Corea del Sur	62	60	62	60	65	56	64	54	74	72	70	60	1,0	1,2	65,9	1,0	73,9	1,2
Japón	72	72	70	64	76	70	70	70	86	72	82	84	1,0	1,2	78,8	1,1	72,8	1,0
EE.UU.	78	68	88	82	79	82	72	62	82	76	82	76	1,1	1,1	75,7	1,1	100,0	1,4
Reino Unido	76	68	84	90	82	92	76	58	80	86	88	84	1,1	1,1	79,2	1,0	79,9	1,1
Spain	76	54	82	72	78	70	70	56	74	66	69	60	1,1	1,1	65,0	0,9	63,5	0,9
France	76	66	78	68	79	76	74	58	78	72	79	76	1,0	1,1	72,7	1,0	69,0	0,9
Germany	76	74	86	78	81	90	80	68	84	84	87	86	1,1	1,1	81,8	1,0	85,6	1,1
Polonia	70	64	66	62	63	60	72	68	66	72	66	62	0,9	0,9	66,9	0,9	68,8	1,0
Suecia	80	78	90	76	85	96	82	72	86	86	90	92	1,1	1,0	85,2	1,0	85,9	1,0
India	58	32	48	42	55	42	58	30	46	42	48	40	0,8	0,8	41,2	0,7	59,5	1,0
Rusia	44	26	40	44	33	30	30	34	48	42	36	32	0,9	1,6	38,4	1,3	58,5	2,0
Brasil	52	46	48	58	43	48	58	50	46	48	48	42	0,9	0,8	46,9	0,8	47,4	0,8
México	48	30	52	58	35	42	48	34	54	58	41	36	1,1	1,1	44,6	0,9	60,9	1,3
Turquía	46	24	50	54	47	46	44	28	58	58	51	48	1,1	1,3	48,6	1,1	60,5	1,4
Media Emergentes	50	32	48	51	43	42	48	35	50	50	45	40	1,0	1,1	43,9	1,0	57,4	1,3

VA: Voz y rendición de cuentas

GE: Efectividad gubernamental

RL: Estado de derecho (rule of law)

PS: Estabilidad política

RQ: Calidad reguladora

CC: Control de la corrupción

Fuente: Web oficial WGI en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> [2016, 29 de marzo]



FIGURA 6.3b - INDICADORES DE CALIDAD INSTITUCIONAL: ABRIENDO EL ÍNDICE VA DEL WGI



CHINA WGI VA - Voz y Rendición de Cuentas (2014)

→ **Valor Índice Agregado: 20**

Fuente		Peso [2]		Tipo	Valor [1]	URL
F1	Bertelsmann Transformation Index	15,2 %	18,9 %	Expertos	0.18	http://governanceqa.worldbank.org/wgi/pdf/BTI.xlsx
F2	Economist Intelligence Unit	17,9 %	22,2 %	Expertos	0.24	http://governanceqa.worldbank.org/wgi/pdf/EIU.xlsx
F3	Freedom House	20,9 %	25,9 %	Expertos	0.10	http://governanceqa.worldbank.org/wgi/pdf/FRH.xlsx
F4	IFAD Rural Sector Performance Assessments	0,5 %	0,6 %	Expertos	0.70	http://governanceqa.worldbank.org/wgi/pdf/IFD.xlsx
F5	IMD World Competitiveness Yearbook	0,3 %	0,4 %	Encuestas	0.34	http://governanceqa.worldbank.org/wgi/pdf/WCY.xlsx
F6	Institutional Profiles Database	5,6 %	6,9 %	Expertos	0.37	http://governanceqa.worldbank.org/wgi/pdf/IPD.xlsx
F7	International Budget Project Open Budget Index	0,2 %	0,2 %	Expertos	0.11	http://governanceqa.worldbank.org/wgi/pdf/OBI.xlsx
F8	Political Risk Services International Country Risk Guide	5,6 %	6,9 %	Expertos	0.38	http://governanceqa.worldbank.org/wgi/pdf/PRS.xlsx
F9	Reporters Without Borders Press Freedom Index	3,4 %	4,2 %	Expertos	0.26	http://governanceqa.worldbank.org/wgi/pdf/RSF.xlsx
F10	World Economic Forum Global Competitiveness Report	0,6 %	0,7 %	Encuestas	0.53	http://governanceqa.worldbank.org/wgi/pdf/GCS.xlsx
F11	World Justice Project	10,4 %	12,9 %	Expertos	0.39	http://governanceqa.worldbank.org/wgi/pdf/WJP.xlsx

[1] Valores ofrecidos por las fuentes y reescalados por el BM entre 0 y 1

[2] Pesos reescalados sobre 100% pues algunas fuentes (y sus pesos) no se usan en el caso de China

Fuente: Country Data Report for China, 1996-2014

puntuaciones accesibles en <http://documents.worldbank.org/curated/en/794961468198529176/Country-data-report-for-China-1996-2014> y pesos ponderados en http://info.worldbank.org/governance/wgi/WGI_Weights.xlsx.



FIGURA 6.3c - INDICADORES DE CALIDAD INSTITUCIONAL: POLCON, HF Y WEF



	C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9	C10	C11	C12	C13	C14	C15	C16	C17	C18	C19
	POLCON III	HERITAGE FOUNDATION 2015				WORLD ECONOMIC FORUM - Executive Opinion Survey 2015													
PAÍS	Índice Contrapeso Político (0-1)	DP	Libertad frente Corrup. (FC)	FC / DP	Índice Libertad Econ.	DP 1-7	DP 0-100	WEF DP / HF DP	Instituciones Públicas 1-7	Instituciones Públicas 0-100	Inst Pub / WGI VA	GCI Index 1-7	GCI Index 0-100	GCI Index / HF DP	GCI Index / WGI VA	Confianza en políticos, TP 1-7	Confianza en políticos, TP 0-100	TP / DP	TP / HF DP
China	0	20	40	2,0	53	4,3	55	2,8	4,2	54	2,7	4,9	65	3,2	3,2	4,1	51	0,93	2,6
Hong Kong	N. D.	90	75	0,8	90	6,0	83	0,9	5,6	77	1,3	5,5	74	0,8	1,2	4,6	61	0,73	0,7
Taiwán	0,29	70	61	0,9	75	5,5	76	1,1	4,8	63	0,9	5,3	71	1,0	1,0	3,9	49	0,65	0,7
Singapur	0,03	90	86	1,0	89	6,2	87	1,0	5,9	82	1,7	5,7	78	0,9	1,6	6,2	86	0,99	1,0
Corea del Sur	0,44	75	55	0,7	72	4,0	51	0,7	3,6	44	0,7	5,0	67	0,9	1,0	2,4	24	0,47	0,3
Japón	0,49	80	74	0,9	73	6,0	83	1,0	5,4	73	1,0	5,5	75	0,9	1,1	4,5	58	0,70	0,7
EE.UU.	0,40	80	73	0,9	76	5,4	73	0,9	4,5	59	0,8	5,6	77	1,0	1,1	3,4	40	0,55	0,5
Reino Unido	0,39	90	76	0,8	76	6,1	86	1,0	5,4	73	1,0	5,4	74	0,8	1,0	4,5	59	0,68	0,7
España	0,28	70	59	0,8	68	4,1	51	0,7	3,8	46	0,7	4,6	60	0,9	0,9	2,2	19	0,38	0,3
Francia	0,49	80	71	0,9	63	5,6	76	1,0	4,6	60	0,8	5,1	69	0,9	0,9	3,5	42	0,55	0,5
Alemania	0,50	90	78	0,9	74	5,6	76	0,8	5,2	70	0,9	5,5	76	0,8	0,9	4,7	62	0,82	0,7
Polonia	0,46	60	60	1,0	69	4,1	52	0,9	3,9	49	0,7	4,5	58	1,0	0,8	2,4	23	0,45	0,4
Suecia	0,51	90	89	1,0	73	5,6	77	0,9	5,4	73	0,9	5,4	74	0,8	0,9	5,3	72	0,93	0,8
India	0,21	55	36	0,7	55	4,0	49	0,9	3,8	46	0,8	4,3	55	1,0	1,0	3,4	39	0,80	0,7
Rusia	0,32	20	28	1,4	52	3,2	37	1,9	3,3	38	1,3	4,4	57	2,9	1,9	3,0	33	0,89	1,7
Brasil	0,42	50	42	0,8	57	3,8	46	0,9	3,3	38	0,7	4,1	51	1,0	0,9	1,7	12	0,26	0,2
México	0,26	50	34	0,7	66	3,8	47	0,9	3,2	36	0,8	4,3	55	1,1	1,1	2,2	21	0,44	0,4
Turquía	0,37	45	50	1,1	63	4,3	54	1,2	3,8	46	1,0	4,4	56	1,2	1,3	3,1	36	0,66	0,8
Emergentes	0,32	44	38	0,9	59	3,8	47	1,1	3,5	41	0,9	4,3	55	1,4	1,2	2,7	28	0,61	0,8

Fuentes: varias (citadas en el Capítulo 6)



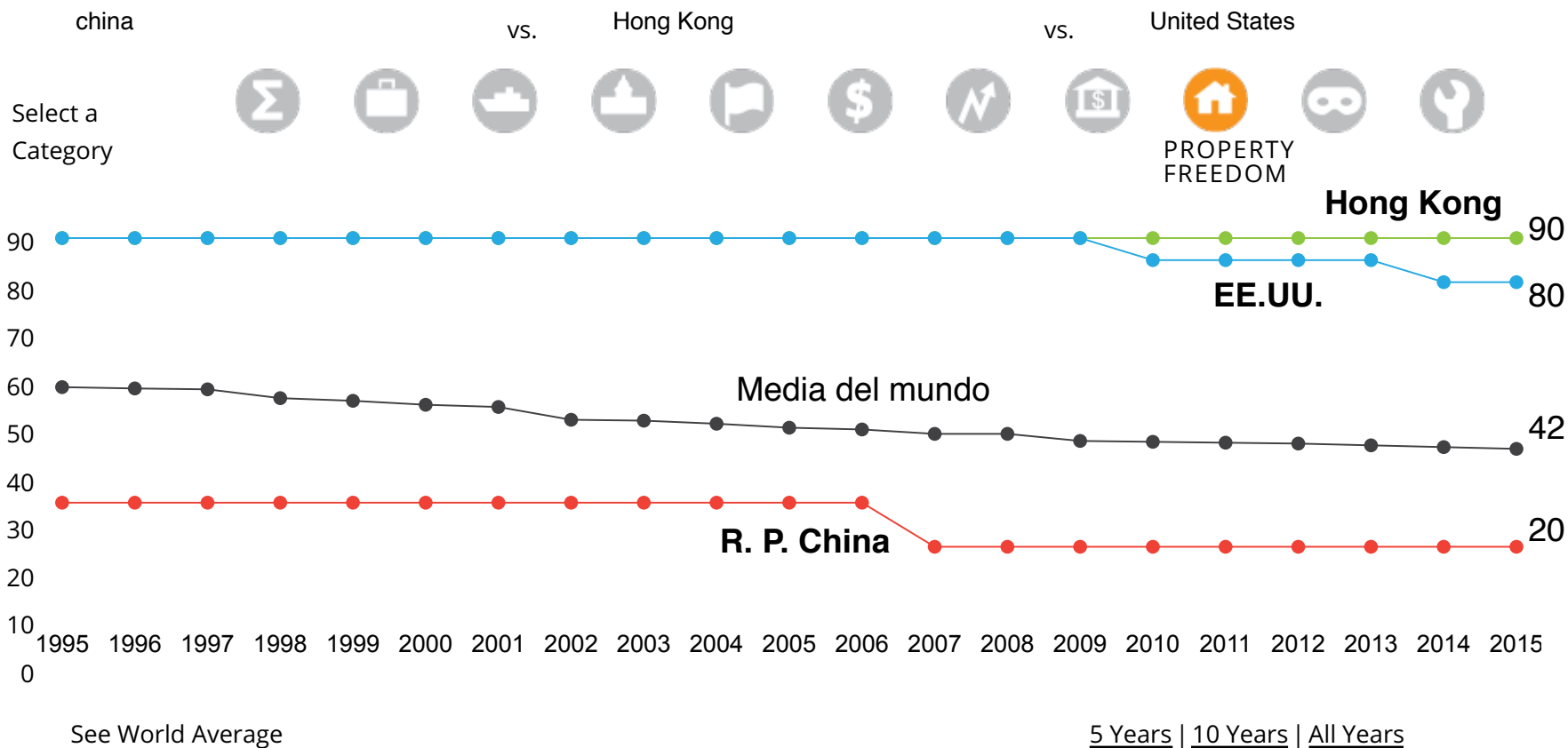
FIGURA 6.3d - INDICADORES DE CALIDAD INSTITUCIONAL: DP EN CHINA, HONG KONG Y LOS EE. UU.



Graph The Data

Heritage Foundation

Fuente: <http://www.heritage.org/index/visualize>



Embed This Graph



FIGURA 6.4 - SINOPSIS CRÍTICA DE LOS INDICADORES DE CALIDAD INSTITUCIONAL

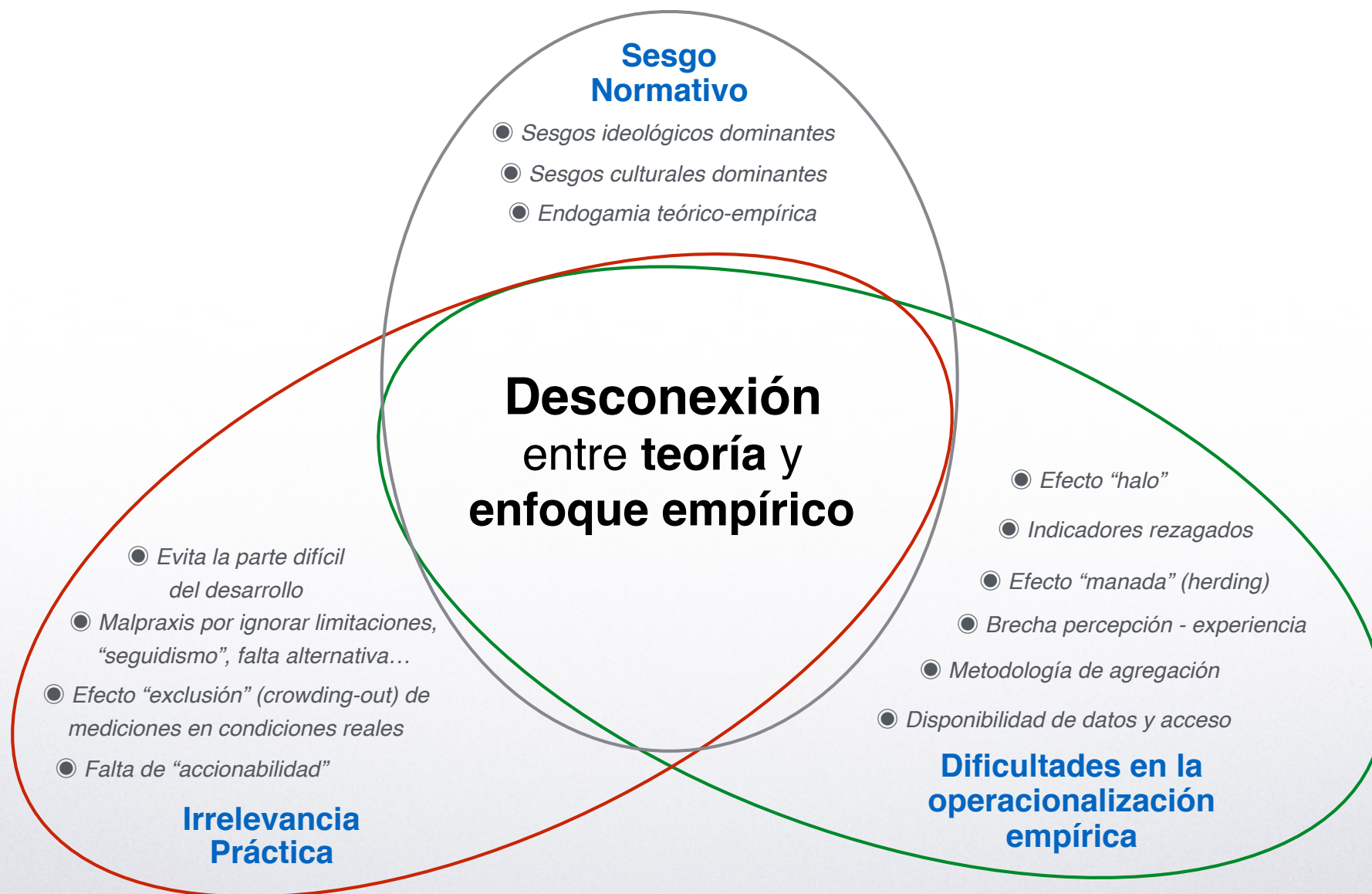




FIGURA 6.5 - APROXIMACIÓN EMPÍRICA MULTI-NIVEL A LOS MODELOS MENTALES DE LOS AGENTES CHINOS

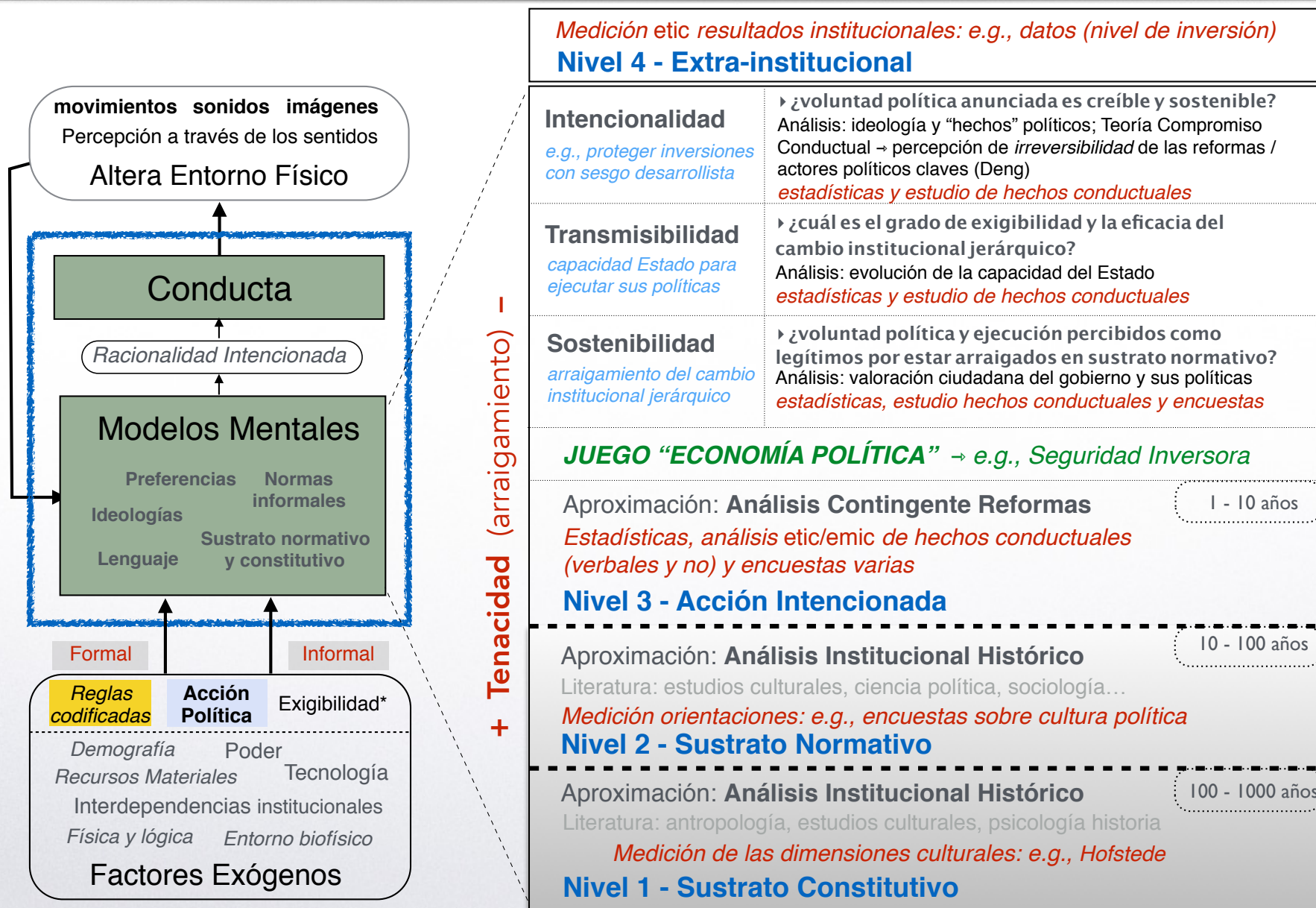




FIGURA 6.6 - PROPUESTA ESQUEMÁTICA PARA LA VALIDACIÓN EMPÍRICA DE LAS HIPÓTESIS

EVIDENCIA EMPÍRICA

Cuantitativa

Dimensiones Culturales
Hofstede / Bond

WVS / Asian Barometer / Blondel (2006)

Encuestas sobre situación política
(Saich, Shi, etc.)

Encuestas percepción seguridad inversión

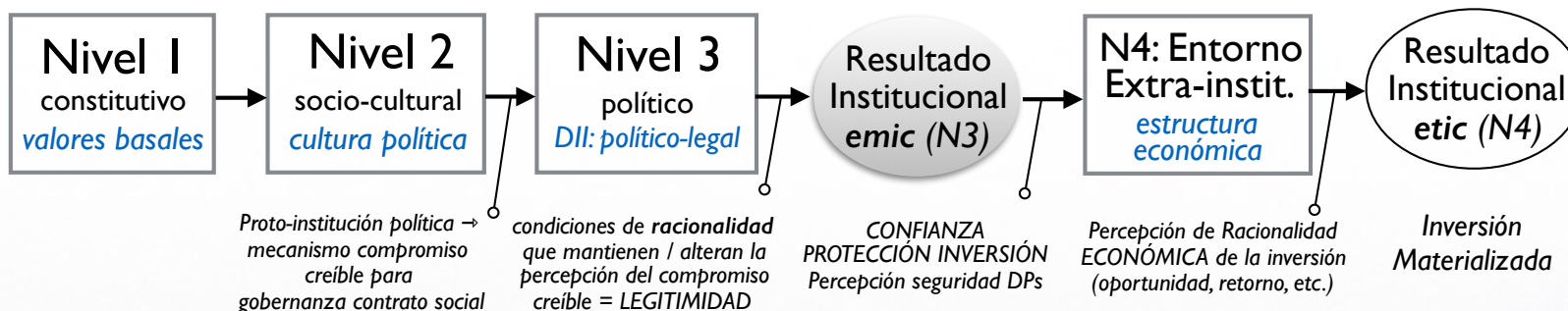
Datos varios sobre entorno económico

Estadísticas varias: e.g., inversión empresas privadas, IDE, PIB...

Triangulación Arraigada

Capítulo 7: An. Sustrato Cultural + N3 to

Capítulo 8: Análisis Contingente



中国
China

Colectivismo, holismo y alta distancia jerárquica

Cultura política sinica (paternalismo y credib. motivacional)

Estado activista Protección DPs con sesgo desarrollista

Credibilidad vía motivacional Heterodoxia DII

Situación económica China reformista

Elevados niveles Inversión privada

RIIO

Individualismo y Pensam. lógico

Cultura política liberal (cred. imperativa)

Estado reactivo de corte liberal

Credibilidad vía imperativa Estado de derecho

Situación económica países desarrollados

Nivel moderado de Inversión

+

Arraigamiento

-

Escala Temporal ESTRUCTURA

Escala Temporal AGENCIA

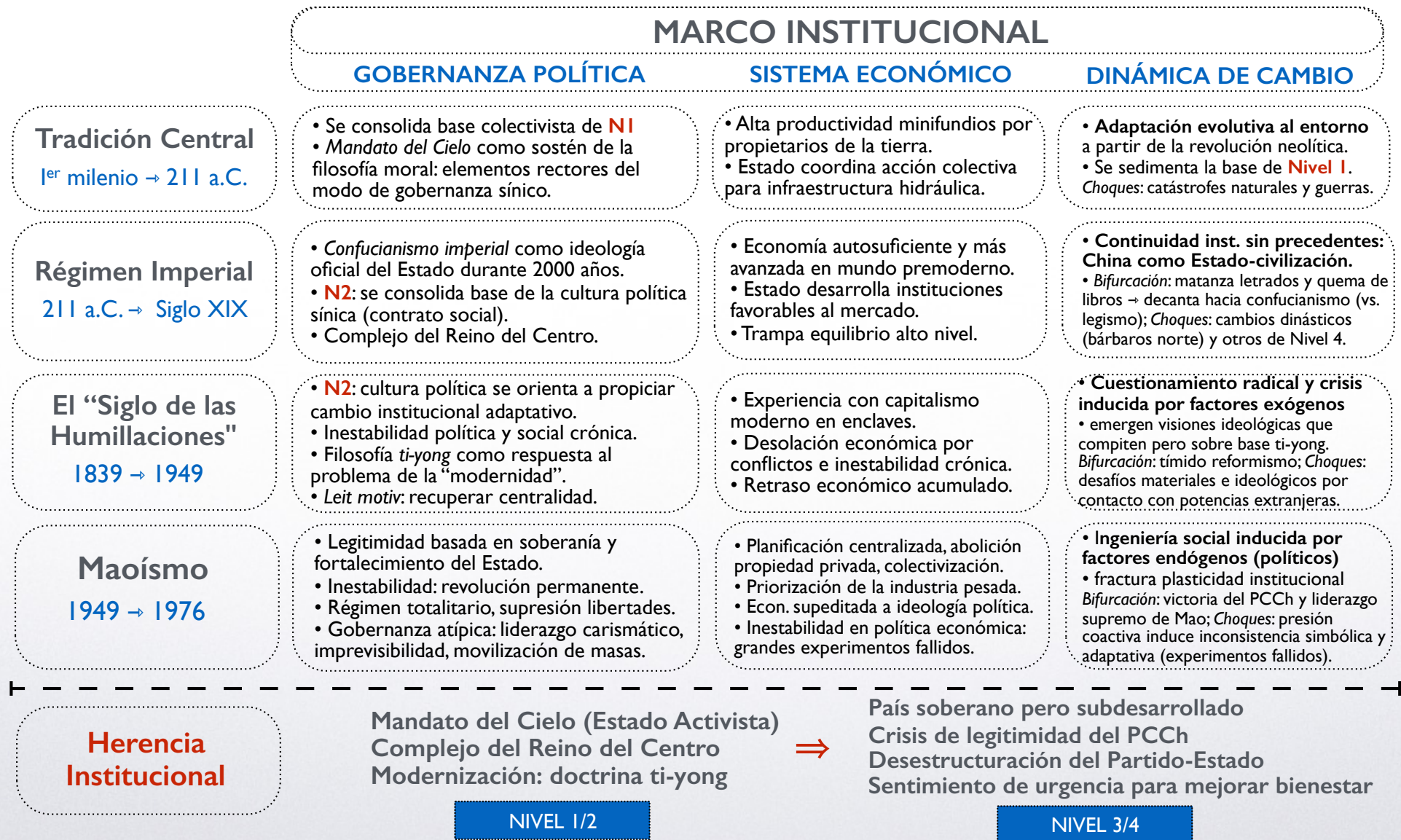


FIGURA 8.1 - SINOPSIS CRONOLÓGICA DEL PROCESO REFORMISTA

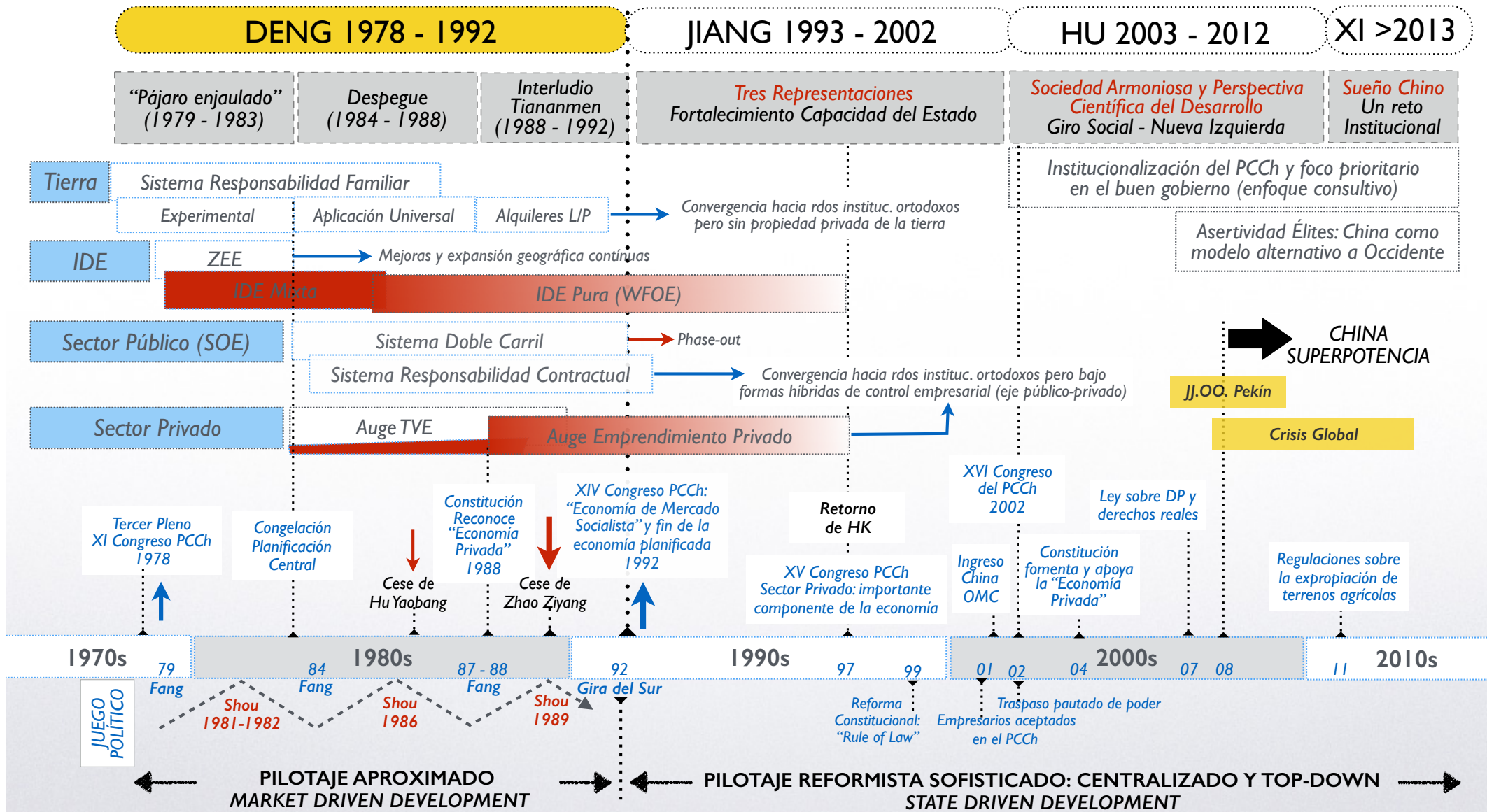




FIGURA 8.2 - CUADRO SINÓPTICO DE LA EVOLUCIÓN DE LA DINÁMICA INSTITUCIONAL





FIGURA 8.3 - RESULTADOS DE PREGUNTAS SELECCIONADAS DEL WVS (RONDA 6)



Ronda 6 del World Values Survey 2010-2014

		China (2012)	EE.UU. (2011)	Taiwán (2012)	Holanda (2012)	Dif. China-US
Confianza en el gobierno central	V115	85	33	45	33	52
Confianza en los partidos políticos	V116	75	13	22	18	62
Confianza en los juzgados	V114	71	54	48	62	17
Confianza en la prensa	V110	60	23	28	34	38
Confianza en la televisión	V111	64	24	36	40	40
Confianza en la/s iglesia/s	V108	17	58	67	22	-41
El Estado debe hacer que los ingresos sean más igualitarios	V137	78	38	64	51	40
Orgulloso de su nacionalidad	V211	79	87	67	81	-8
Preocupado de que le espíe el gobierno	V186	31	31	46	10	-0
Cuánto se respetan los derechos individuales en su país	V142	69	62	70	64	8
Cómo de interesado está en la política	V84	46	28	65	59	18
Cómo de importante es vivir en un país gobernado democráticamente*	V140	84	84	89	87	0
Cómo de democrático es su país*	V141	64	65	69	73	-0
Importancia en una democracia de elegir a los líderes en elecciones*	V133	75	83	87	81	-8
Importancia en una democracia de obedecer a los líderes políticos*	V138	66	53	54	45	14

Suma de las respuestas “mucho” y “bastante”, excepto los señalado con (*) en los que se calcula la media de 1-10 y se multiplica por 10

Nota: respuestas posibles son: en absoluto, no mucho, bastante (fairly much), mucho (a great deal)

Fuente: datos del World Values Survey Wave 6 (2010-2014), disponibles online en: <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSONline.jsp>



FIGURA 8.4 - RESULTADOS AGREGADOS POR REGIÓN DE BLONDEL E INOGUCHI (2006)



% de respondones de acuerdo - % desacuerdo con...	Ref.	Países Asiáticos	Países Europeos	Dif.
El gobierno generalmente sabe lo que es mejor para el país	Q.306e	39	-11	50
Deberíamos hacer siempre lo que quiere el gobierno en vez de actuar en interés propio	Q.306d	11	-38	49
Alcanzar el consenso en la sociedad es más importante que incentivar la iniciativa individual	Q.412d	37	28	9
En las decisiones la gente más mayor debería tener más influencia	Q.412e	42	36	6
El papel prioritario de la mujer está en casa	Q.412c	-16	-53	37
El interés público deber estar siempre por encima de la familia	Q.412f	13	-24	37
Los individuos deben esforzarse por su propio bien más que por el bien de la sociedad	Q.412g	-3	-13	10
Todo el mundo debería tener derecho a expresar su opinión aunque difiera de la mayoría	Q.208b	78	91	-13
La gente debería tener permiso para manifestarse y protestar contra el gobierno	Q.208c	31	71	-40
La competición es buena porque incentiva a la gente a desarrollar nuevas ideas	Q.306a	81	81	0
La sociedad gana cuando las empresas tienen libertad para obtener tanto beneficio como puedan	Q.306g	32	1	31
El gobierno debe asumir la responsabilidad de asegurar el empleo o proveer protección social	Q.306b	84	79	5
Un buen medio-ambiente es más importante que el crecimiento económico	Q.412b	44	46	-2

Fuente: Traducción propia de preguntas seleccionadas
del AsiaBarometer en Blondel e Inoguchi (2006)



FIGURA 8.6a - SELECCIÓN DE DATOS DE N4 RELATIVOS AL PROCESO REFORMISTA (I)



	Variable*	Ref.	Mao 1949-1978	Deng 1978-1992	Jiang 1993-2002	Hu y Xi 2003-2014	Total Período Reformista
1	Crecimiento del PIB	[1]		9,6 %	9,8 %	10,0 %	9,8 %
2	PIB multiplicado x?			3,9	2,6	3,1	31,6
3	PIB con respecto a 1978**		1	3,9	10,1	31,6	
4	OCDE			3,0 %	2,7 %	1,6 %	2,4 %
5				1,6	1,3	1,2	2,4
6	Mundo			3,0 %	2,9 %	2,7 %	2,9 %
7	Rusia				-0,9 %	4,0 %	
8	India			4,6 %	5,8 %	7,7 %	5,9 %
9	PNB per capita (PPA US\$ 2011)**			1.845	4.285	12.599	
10	OCDE			27.245	33.085	37.283	
11				7 %	13 %	34 %	
12	Rusia			15.661	14.629	23.293	
13	India			1.815	2.651	5.439	
14	Formación bruta de capital fijo (% PNB)		0,26	28,9 %	34,5 %	42,4 %	34,8 %
15	OCDE			24 %	22 %	21 %	23 %
16	Rusia				19 %	20 %	
17	India			21 %	23 %	31 %	25 %
18	GINI**	[2]	0,29	0,38	0,45	0,47	

[1] Base de datos del Banco Mundial; World Development Indicators (última actualización: 05/02/2016)

[2] Calculado por Ravallion y Chen (2007) hasta 2001 y NBS desde 2001 a 2014 (datos 2013 retroactivos)

* Valores promedios en el período

** En el año final del período



FIGURA 8.6b - SELECCIÓN DE DATOS DE N4 RELATIVOS AL PROCESO REFORMISTA (II)



	Variable*	Ref.	Mao 1949-1978	Deng 1978-1992	Jiang 1993-2002	Hu y Xi 2003-2014
	Formación bruta de capital fijo realizada por empresas privadas (% sobre el total)					
1	Restictivo privadas de jure, HK y TW, 50% IDE**	[3]		16,6 %	21,0 %	34 %
2	Evolución en valor absoluto (1 = año 1992) **	[6]	0	1	4,2	26,9
3	+ empresas colectivas**	[4]		34,5 %	36,4 %	37,4 %
4	+ empresas cotizadas**	[5]		36,4 %	46,2 %	69,8 %
5	Todas excepto SOE**	[8]		38,5 %	56,0 %	75,4 %
6	Sector Privado Rusia	[1]				18 %
7	Sector Privado India	[1]		10 %	16 %	22 %
8	IDE inbound (Mdo US\$ corrientes)	[1]		34	396	2.153
9	% Total OCDE			3,2 %	8,8 %	16,2 %
10	India			1,5	29,2	291,5

[1] Base de datos del Banco Mundial; World Development Indicators (última actualización: 05/02/2016)

[2] Datos aproximados según Holz (2015, p. 36) y muy próximos a Haggart y Huang (2008, p. 354)

[3] Datos NBS (estadísticas oficiales chinas) en <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/>, informes anuales para el año 2002 y 2013 (último disponible online).

Para datos 1993, ver Haggart y Huang (2008, p. 354):

[5] Datos NBS, añadiendo 10% de "otros" en 1993 y 30% en 2003.

[6] Estimación propia empleando ratios de PIB, % formación capital bruto (Datos BM) y % inversión privada en F1

[7] Hubbard (2016)

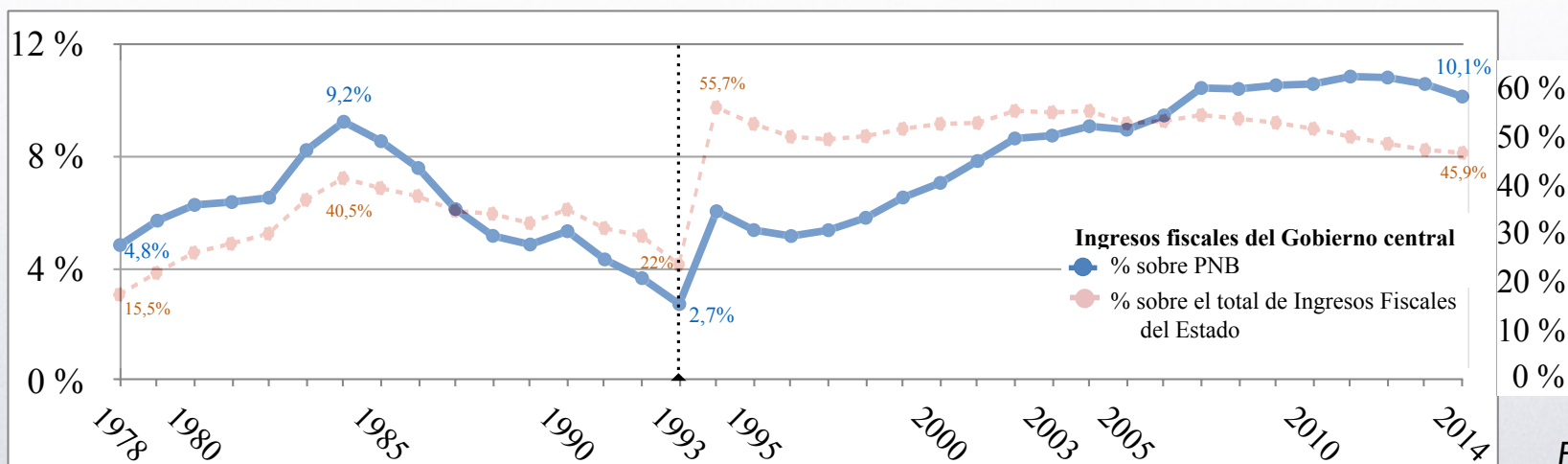
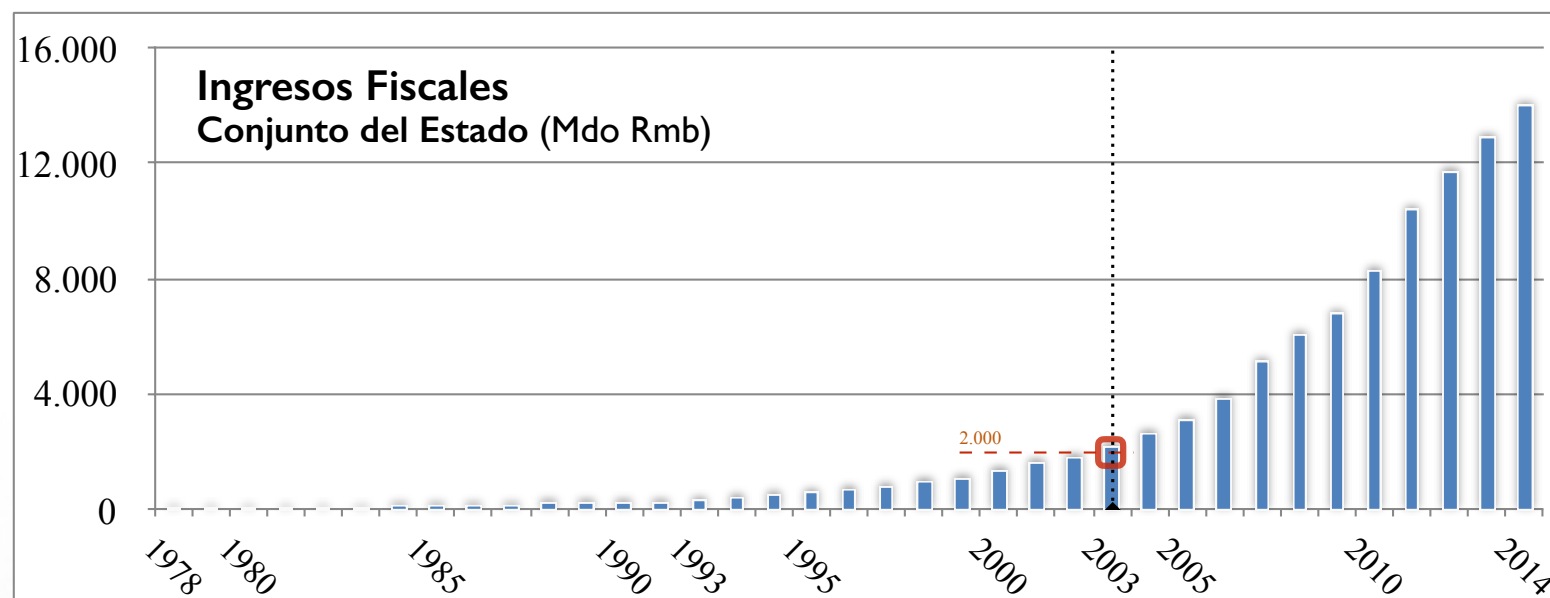
[8] Asumimos que el 50% de la IDE va asociada a empresas estatales

* Valores promedios en el período

** En el año final del período



FIGURA 8.7 - EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD EXTRACTIVA DEL ESTADO CHINO



Fuente: NBS

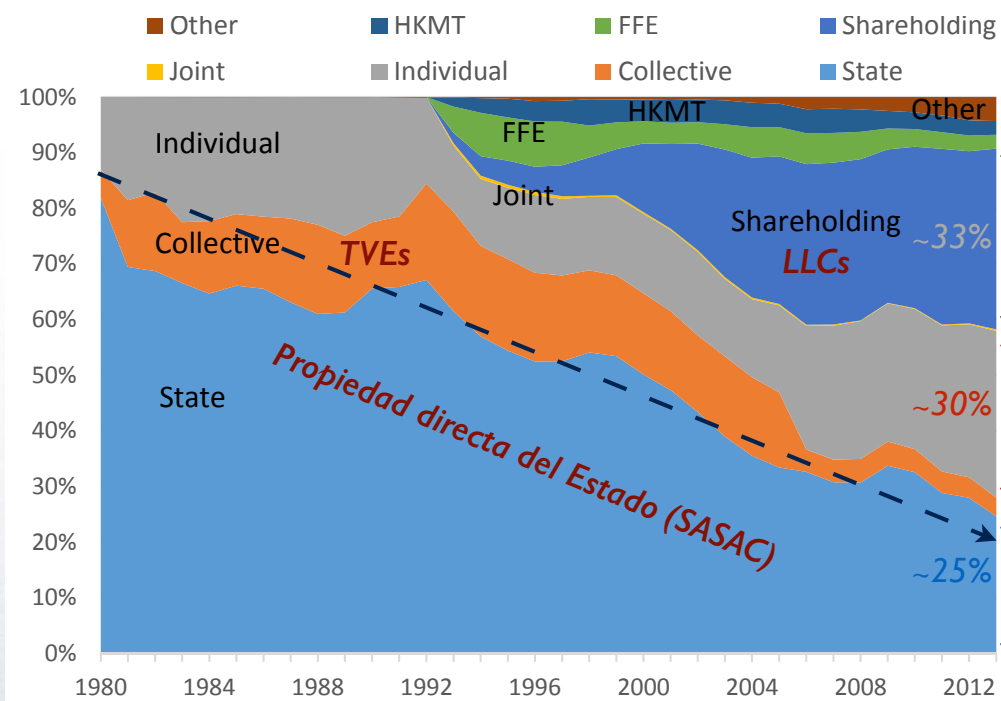


FIGURA 8.8 - INVERSIÓN TOTAL EN ACTIVOS FIJOS SEGÚN PROPIEDAD Y CONTROL EMPRESARIAL



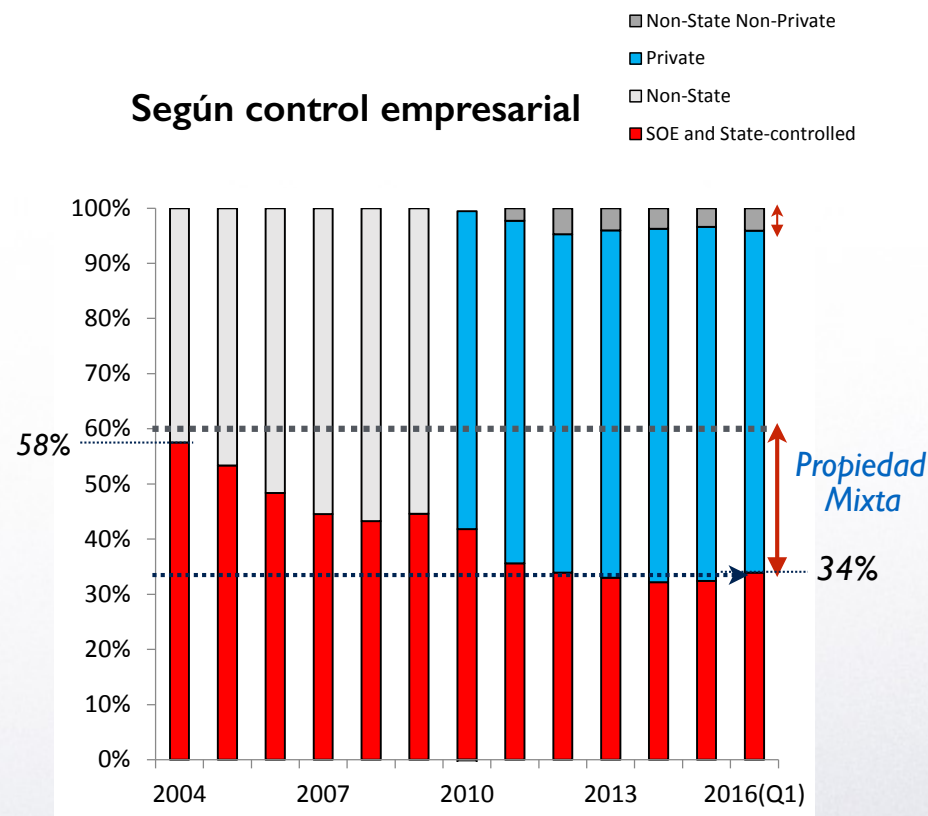
Inversión total en activos fijos

Según el tipo de propiedad registrada



Fuente: adaptado de Holz (2015, p. 36), y a su vez basado en estadísticas del NBS.

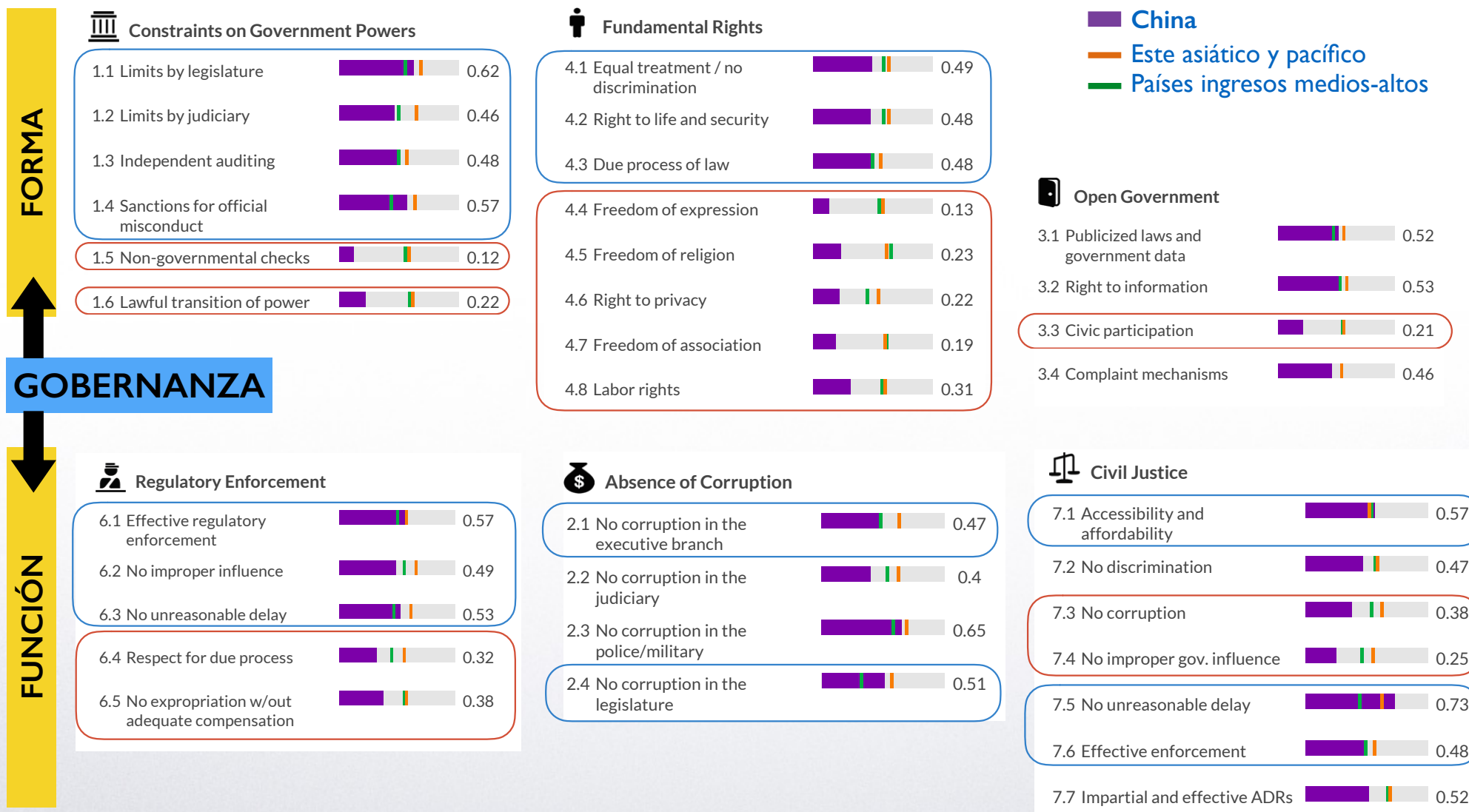
Según control empresarial



Fuente: Hubbard (2016, p. 7-9) basado en estadísticas del NBS



FIGURA 8.9 - CHINA SEGÚN EL WJP RULE OF LAW INDEX 2015



Fuente: World Justice Project - Rule of Law Index 2015 (2016, p. 76)

